This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

3 2044 103 266 094

6

HARVARD LAW SCHOOL
LIBRARY

(Class of 1917)

27 Sept, 1895 - 7 Mar, 1896

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

4

1895

IMPRIMERIE LEMALE ET Cie, HAVRE

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

DIRECTEUR

FERDINAND LARNAUDE

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Secrétaires de la Rédaction :

A. DE LAPRADELLE
DOCTEUR EN DROIT, AVOCAT

J. LAMEIRE
DOCTEUR EN DROIT, AVOCAT

TOME QUATRIÈME

2e ANNÉE

JUILLET A DÉCEMBRE

PARIS

CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS

20, RUE SOUFFLOT, 20

1895

FRA

~~IX.277~~
~~Gov. 10.2~~ 726 54/~

1895, Sept. 27 — 1896, Mar. 7

Sewer fund

Deuxième Année. N° 4. Juillet-Août 1895.

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE LA
SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Directeur : FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — De la Responsabilité de l'Etat a raison des fautes de ses agents, par **M. Michoud.**

II. — De l'interdiction des ports d'un Etat aux Navires étrangers pour motifs sanitaires, par **M. G. Grasso.**

III. — La législation sur les boissons fortes aux Etats-Unis, par **M. Blackmar.**

IV. — Des conditions économiques de la Sicile, par **M. Diodato Lioy.**

V. — Un prince allemand physiocrate et ses correspondants, le marquis de Mirabeau et Dupont de Nemours, par **M. Garçon.**

VI. — Chronique coloniale, par **M. A. Girault.**

VII. — Chronique politique, par **MM. R. Piloty** (Allemagne), **Candido de Figueiredo** (Portugal).

VIII. — Analyses et comptes rendus : **J. M. CESPEDÈS**, *La doctrina de Monroë :* **C. R.**, par **M. Leseur** ; **THORPE**, *The constitution of the United States of America :* **C. R.**, par **M. F. L.**

IX. — Revue des périodiques : Périodiques néerlandais, par **M. H. Verkouteren.**

X. — Variétés : *Le Septième Congrès du crédit populaire ; La Réorganisation des études juridiques en France ; M. Charles Beudant.*

XI. — Actes et documents officiels.

XII. — Bibliographie.

PARIS
CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS
20, RUE SOUFFLOT, 20

11/6/11
7/

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS :

France : MM. Gréard, de l'Académie française, Block, Boutmy, Desjardins, Doniol, comte de Franqueville, Glasson, Viollet, membres de l'Institut ; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut ; A. Lebon, min. du Commerce ; Bard, Falcimaigne, conseillers à la Cour de cassation ; Cruppi, avoc. gén. à la Cour de cassation ; Roussel, conseiller d'État ; Buisson, direct. de l'Enseignement primaire ; Dejamme, Noulens, aud. au Conseil d'État ; Catusse, direct. génér. des contributions indirectes ; Engelhardt, ministre plénipotentiaire ; Naquet, procur. génér. à Aix ; Morizot-Thibault, substitut du procur. de la Rép. à Paris ; Dejean, Léveillé, Saurel, députés ; Dareste, Robiquet, av. au Cons. d'État et à la Cour de cassation ; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons ; Barbier, Gourd, Rousset, Sabaté, avocats ; Daguin, secrét. génér. de la Soc. de lég. comparée ; Ch. Benoist, Paul Laffitte, Henry Michel, Ostrogorski, publicistes ; Blondel, docteur ès lettres ; Sénéchal, inspect. des finances ; Tarde, chef de la statistique au Minist. de la Justice ; Pierre, secrét. génér. de la Présid. de la Ch. des députés ; Mispoulet, secrét. réd. de la Ch. des députés ; MM. les prof. Alglave, Beudant, Cauwès. Chavegrin, Esmein, Faure, Laîné, Lefebvre, Henry Michel, Renault, Thaller, Weiss (Fac. de droit de Paris) ; Jamet, Taudière (Fac. libre de Paris) ; Lacoste, Moreau (Fac. de dr. d'Aix) ; Baugas (Fac. libre de dr. d'Angers), Barckhausen, de Boeck, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat, St-Marc (Fac. de dr. de Bordeaux) ; Cabouat, Gauckler, Marie (Fac. de dr. de Caen) ; Louis-Lucas, Saleilles (Fac. de dr. de Dijon) ; Michoud (Fac. de dr. de Grenoble) ; De Folleville, Garçon, Jacquey (Fac. de dr. de Lille) ; Béchaux (Fac. libre de dr. de Lille) ; Bérenger (Ecole libre de dr. de Marseille) ; Brémond, Charmont (Fac. de dr. de Montpellier) ; Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeois (Fac. de droit de Nancy) ; Arthur, Piedelièvre, Turgeon (Fac. de droit de Rennes) ; Brissaud, Despiau, Hauriou, Mérignac, Rouard de Card, Timbal, Vidal (Fac. de droit de Toulouse) ; Colin, Declareuil (Ecole de dr. d'Alger) ; MM. les agrégés Jay, Leseur, (Fac. de dr. de Paris) ; Perreau, Truchy (Fac. de dr. d'Aix) ; Deslandres, Tissier (Fac. de droit de Dijon) ; R. Beudant, Wahl (Fac. de dr. de Grenoble) ; Deschamps, Jacquelin (Fac. de dr. de Lille) ; Pic, Souchon (Fac. de dr. de Lyon) ; Barde, Valéry (Fac. de dr. de Montpellier) ; Chauveau (Fac. de dr. de Rennes) ; Fourcade (Fac. de dr. de Toulouse) ; MM. Girault, Morand, chargés de cours (Fac. de dr. de Poitiers) ; Tarbouriech, doct. en droit ; Appert, doct. en droit, anc. prof. à l'Univ. de Tokio.

Allemagne : MM. les prof. Gierke (Univ. de Berlin) ; Hüffer (Univ. de Bonn) ; Brie, Dahn (Univ. de Breslau) ; Ehrberg, Rehm (Univ. d'Erlangen) ; Rosin (Univ. de Fribourg-en-Breslau) ; Heimburger (Univ. de Giessen) ; von Bar (Univ. de Göttingen) ; Stoerk (Univ. de Greifswald) ; Liszt, Loening (Univ. de Halle) ; Jellinek, von Kirchenheim, Knies, G. Meyer (Univ. de Heidelberg) ; Gareis, Zorn (Univ. de Kœnigsberg) ; Binding, Bücher (Univ. de Leipzig) ; Birkmeyer, von Seydel (Univ. de Münich) ; Stieda (Univ. de Rostock) ; O. Mayer, Laband (Univ. de Strasbourg) ; Schönberg, Thudicum (Univ. de Tübingue) ; von Risch, von Stengel (Univ. de Würzbourg) ; MM. les privat doc. Bornhack (Univ. de Berlin) ; Harburger, R. Piloty (Univ. de Münich) ; von Mayr (Univ. de Strasbourg).

Angleterre : M. J. Bryce, ancien professeur à l'Université d'Oxford, président du Board of Trade ; F. S. Stevenson, membre du Parlement ; MM. les prof. Maitland (Univ. de Cambridge) ; Anson, Dicey (Univ. d'Oxford) ; Ritchie (Jesus College d'Oxford) ; Bodley, ancien chef de cabinet du Présid. du Local governement Board).

Australie : M. le prof. Harrisson Moore (Univ. de Melbourne).

Autriche-Hongrie : M. von Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne ; MM. les prof. Ockzapowski (Univ. de Cracovie) ; Bernatzik, Gumplowicez (Univ. de Graz) ; Lentner (Univ. d'Inspruck) Kaizl (Univ. de Prague) ; Brunnemeister (Univ. de Vienne) ; MM. les privat doc. Strisower, Tezner (Univ. de Vienne) ; MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique : MM. les prof. Nys, Vauthier (Univ. de Bruxelles) ; de Greef (Univ. libre de Bruxelles) ; de Ridder, Rolin (Univ. de Gand) ; Deploige, Dupriez, van den Heuvel (Univ. de Louvain) ; Orban, Van der Smissen (Univ. de Liège) ;

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE

LA SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

A RAISON DES FAUTES DE SES AGENTS

II. — Des cas dans lesquels l'État est soumis aux règles de responsabilité du droit privé.

SOMMAIRE. — 19. Principe général de la double personnalité de l'État. — 20. Application de ce principe en dehors de la théorie de la faute. — 21. Reconnaissance de ce principe par la jurisprudence française. — 22. Refus de la jurisprudence d'appliquer à l'État les articles 1382 et suivants dès qu'il s'agit d'un acte accompli dans la gestion des services publics. — 23. Applications diverses du système de la jurisprudence. — 24. Services publics pour lesquels il existe des textes spéciaux. — 25. Exposé général de la doctrine contraire. Il faut admettre l'application du droit privé à l'État toutes les fois que l'acte ne constitue pas l'exercice de la puissance publique. — 26. Démonstration de cette doctrine. — 27. Il faut considérer chaque acte isolément d'après sa nature intrinsèque. — 28. Conséquences de la doctrine. Distinction entre la faute commise par l'organe de l'État et la faute commise par le préposé. — 29. Situation de l'auteur même de la faute. — 30. Discussion de diverses objections opposées à cette doctrine. — 31. Possibilité de considérer, dans certains cas et à l'égard de certains de leurs actes, les fonctionnaires comme des préposés de l'État. — 32. Opinions diverses soutenues par la doctrine étrangère. — 33. État de la jurisprudence étrangère. — 34. Question de compétence. L'application du droit commun à l'État n'empêche pas la compétence des tribunaux administratifs. — 35. L'État n'encourt jamais de responsabilité pénale.

19. Que l'État soit, par certains côtés, une personne morale en partie soumise aux règles du droit privé, c'est ce qui a

(1) Voir le précédent numéro de la *Revue*, p. 401 et suiv.

toujours été admis. Le droit romain qui n'avait pas dégagé, comme le droit moderne, l'unité et la personnalité de l'État en droit public, admettait déjà la personnalité du fisc. Il en faisait une personne juridique, un sujet de droits privés, capable d'avoir un patrimoine et d'accomplir les divers actes relatifs à ce patrimoine. Cette personne morale avait des règles qui lui étaient propres et qui constituaient pour elle des mesures de faveur; mais ces règles étaient exceptionnelles, et, en principe, le droit commun s'appliquait aux relations du fisc avec les particuliers.

Aujourd'hui nous concevons l'État comme une personnalité à double face : il est à certains égards une personne morale de droit privé, accomplissant des actes de gestion sur son patrimoine, traitant avec les particuliers par des contrats, exerçant certaines industries, possédant certains biens, et soumis, en principe, dans ses actes aux règles du droit privé; il est à d'autres égards un être juridique supérieur possédant des droits éminents auxquels aucun particulier ne peut prétendre et qui ont tous leur source dans le droit de souveraineté, ou droit de commander aux particuliers et de s'en faire obéir.

Tout le monde, en France du moins (1), admet aujourd'hui cette notion; car si le nom de personnalité morale ou juridique est réservé en général à la personnalité de droit privé, c'est pour rester fidèle au langage traditionnel et tout le monde, croyons-nous, conçoit le droit de souveraineté et ses dérivés comme appartenant à l'État et non aux divers fonctionnaires qui l'exercent en son nom. Remarquons bien du reste qu'il n'y a pas dans l'État deux personnes distinctes et indépendantes l'une de l'autre, comme certains auteurs ont paru le soutenir (2); c'est à un seul et même être juridique qu'ap-

(1) On trouve encore dans certains auteurs allemands la trace d'une conception d'après laquelle les droits de puissance publique n'appartiendraient pas à une personne morale une, appelée l'État, mais au souverain qui les exerce. — V. PILOTY. *Loc. cit.*, p. 265 et suiv. — V. aussi les divers auteurs cités par G. MEYER. *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, § 8, note 8.

(2) Par exemple RÖNNE (cité par GIERKE, *loc. cit.*, p. 794, note 1) paraît admettre que l'État et le fisc sont deux personnalités entièrement distinctes, et que l'une ne doit pas répondre des fautes commises par les agents de l'autre. — PRIMKER (*loc. cit.*) développe une doctrine analogue.

partiennent et les droits qui dépendent de la souveraineté, et ces droits privés qui sont comme un accessoire indispensable des premiers, ayant pour objet d'en rendre l'exercice pratiquement possible. Les agents mêmes chargés d'exercer ces divers droits ne sont pas toujours distincts, et beaucoup d'entre eux ont à exercer en même temps des actes d'autorité, comme agents de l'État puissance publique, et des actes de gestion, comme agents de la personne morale de droit privé.

20. En tant que personne juridique du droit privé, l'État est en principe, quand aucune disposition expresse ne se trouve dans la loi, soumis aux règles du droit commun. En dehors de la matière même qui nous occupe c'est un point qui ne nous paraît pas contestable : comme propriétaire, créancier, débiteur, contractant, l'État est régi par les mêmes règles qu'un particulier, toutes les fois que la loi ne lui a pas fait une situation privilégiée. Il n'y a pas, par exemple, une théorie de la propriété qui lui soit propre ; il l'acquiert, la transmet, la gère de la même manière qu'un particulier sauf les exceptions contenues dans les textes (1). Il n'y a pas davantage une théorie des obligations faite exprès pour lui ; les contrats qu'il passe sont soumis à un grand nombre de dispositions spéciales ; mais la multiplicité de ces dispositions ne leur enlève pas leur caractère exceptionnel, et sur tous les points qu'elles ne règlent pas, c'est toujours au droit commun des obligations qu'il faut recourir. S'il en est ainsi des obligations contractuelles, il ne doit pas en être autrement des obligations nées soit d'un quasi-contrat soit d'un délit ou quasi-délit. Le principe doit être que l'État, considéré comme personne morale du droit privé, est soumis en ce qui les concerne aux mêmes règles que les autres personnes morales. Il n'échappera à ces règles que s'il y est soustrait par quelque disposition, expresse ou tacite, de la loi.

21. La jurisprudence française admet bien cette distinction. Elle déclare que l'État est soumis aux règles des articles 1382 et suivants du Code civil lorsqu'il a agi comme personne privée,

(1) Les textes d'où l'on pourrait induire un système contraire par exemple le renvoi de l'art. 537 C. civ., et l'art. 2227 (d'où l'on peut extraire un argument à contrario), sont loin d'être décisifs. (V. notre note sous Agen, 18 juillet 1892. S. 94 2 1).

et qu'il y échappe dans le cas contraire. Seulement, en dehors de la matière des contrats, pour lesquels elle soumet l'État à la prestation de la faute dans les mêmes conditions qu'une autre personne morale, elle ne le considère comme une personne privée que dans un cas unique, celui où il a agi dans l'exploitation de son patrimoine privé. Elle reconnaît que, dans ce cas, il peut avoir des préposés dont il est responsable comme le serait tout autre propriétaire : « Tel serait, par exemple, dit M. Laferrière (1), le régisseur d'un domaine particulier de l'État ; l'architecte ou l'ingénieur exécutant des travaux qui n'auraient pas le caractère de travaux publics ; l'administrateur de biens dépendant d'une succession en déshérence, faisant pour leur exploitation des actes abusifs et préjudiciables aux voisins. » « L'action peut alors se fonder, dit ailleurs le même auteur (2), non seulement sur l'article 1382 du Code civil, mais encore sur l'article 1384, qui prévoit le fait des préposés, et sur les articles 1385 et 1386, qui prévoient l'accident causé par des animaux ou par la chute d'un édifice. Soumis au droit commun, pour le principe de la responsabilité, l'État l'est également pour la compétence, et il est justiciable des tribunaux judiciaires. » La jurisprudence a notamment appliqué cette doctrine, que l'on peut considérer comme incontestée en France, à l'accident occasionné par la chute du portail d'un magasin à fourrages appartenant à l'État (3). Elle l'a appliquée aussi, sans hésitation, à l'action introduite contre l'État par les victimes de l'incendie de l'Opéra-Comique ; elle a dans ce cas considéré l'État, propriétaire de l'immeuble, comme responsable, dans les termes du droit commun, de l'accident occasionné par le vice de cet immeuble et par les dangers particuliers qu'il présentait pour l'industrie qui y était exercée. Elle a admis pour ce cas, avec la compétence judiciaire, l'application des principes généraux sur la responsabilité (4). Elle

(1) *Traité de la jurid. administrative et des recours contentieux*, t. I, p. 629.

(2) *Eod. op.*, t. II, p. 179.

(3) Conflits, 30 mai 1884 (Limas). D., 85, 3, 110.

(4) Trib. de la Seine, 24 janvier 1889. *Gaz. du Palais*, 89, 1, 463. V. également. Req. 16 avril 1883. D. 84, 1, 301. Cet arrêt admet implicitement l'application du droit commun pour les dommages aux champs causés par les sangliers d'une forêt domaniale. V. aussi trib. des confl., 24 novembre 1894. *Revue génér. d'admist.*, 95, I, 56.

devrait, croyons-nous, appliquer la même solution aux actes accomplis par l'État dans l'exercice d'industries non monopolisées, par exemple dans l'exploitation des manufactures nationales, ou des sources d'eau minérale. Il y a du reste pour la plus importante de ces industries un texte qui consacre expressément la solution : c'est l'article 22 de la loi du 15 juillet 1845 aux termes duquel l'État, exploitant un chemin de fer à ses frais et pour son compte, est soumis envers les particuliers à la même responsabilité que les exploitants d'un chemin de fer concédé ou affermé. Même pour les partisans du système de la jurisprudence, ce texte ne doit pas être regardé comme ayant un caractère exceptionnel. Il est l'application de cette idée que l'État gérant une industrie non monopolisée doit être soumis aux mêmes règles que les particuliers exerçant la même industrie (1).

22. Mais, ainsi que nous l'avons déjà dit, la jurisprudence n'applique le droit commun à l'État que dans ce cas limité et en somme exceptionnel. Dès qu'il s'agit d'un dommage causé dans l'accomplissement d'un service public, elle le soustrait au droit privé. Elle a été fixée dans ce sens, après une longue période d'hésitation et de divergence entre les deux Cours souveraines, par la décision du tribunal des conflits du 8 février 1873 (D., 73, 3, 20, aff. Blanco) (2), décision d'autant plus importante qu'elle statuait sur une affaire dont les circonstances de fait étaient très favorables à l'application du droit commun. Il s'agissait d'une enfant renversée et grièvement blessée par un wagonnet chargé de tabacs, que conduisaient quatre ouvriers employés à la manufacture des tabacs de Bordeaux. Le dommage ne provenait donc pas d'un acte d'*imperium*, d'un exercice direct et immédiat de la puissance publique, mais d'un simple acte d'imprudence que des pré-

(1) M. Laferrière (*Traité de la juridic. administr.*, t. II, p. 179), présente ce texte comme l'application du droit commun. V. sur la distinction entre les industries monopolisées et les industries non monopolisées, la note de M. Hauriou dans Sirey, 1893, 3, 18. Les solutions admises dans cette note nous paraissent le développement logique du système de la jurisprudence ; mais elles ne sont point toutes admises par elle. V. *infrà* nos explications sur l'Administration des Postes.

(2) V. DALLOZ, 73, 3, 20, les conclusions de M. David, commissaire du Gouvernement, où se trouve exposée avec détails la jurisprudence antérieure à l'affaire Blanco.

posés de l'État avaient accompli dans des conditions présentant beaucoup d'analogie avec la faute qu'aurait pu commettre le préposé d'un simple particulier. Le tribunal des conflits se prononça pourtant pour la compétence administrative, en alléguant des motifs qui, à nos yeux, dépassent singulièrement la question de compétence, et qui ont été repris, depuis lors, par un grand nombre de décisions : « Considérant que la responsabilité qui peut incomber à l'État pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis par le Code civil pour les rapports de particulier à particulier; que cette responsabilité n'est ni générale ni absolue ; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés... ». La conséquence à tirer de ces motifs, c'est que l'État est soustrait au droit commun, non seulement quant à la compétence, mais aussi quant au fond ; que sa responsabilité ne s'impose pas aux tribunaux administratifs d'une manière impérative, et que ceux-ci sont libres de l'écarter lorsqu'elle ne leur paraît pas conciliable avec les besoins du service et les droits que l'État possède dans l'intérêt général. En fait ils l'admettent en général, à peu près comme s'ils appliquaient les articles 1382 et suivants, toutes les fois que l'acte, bien qu'accompli en vue d'un service public, reste un acte de gestion (1). Mais cela n'est pas absolu. En outre, d'après les interprètes les plus autorisés de cette jurisprudence, l'État a, même quand il s'agit d'actes pour lesquels le principe de sa responsabilité est admis, une situation privilégiée. Il ne répond pas de toutes les fautes de ses fonctionnaires, par cela seul qu'elles sont accomplies dans le service. Il n'en répond qu'autant qu'elles ne dégénèrent pas en *fautes personnelles*, et ne perdent pas leur caractère d'acte administratif ; dans ce cas il en répond seul, et le fonctionnaire est soustrait à toute poursuite. Mais l'État cesse d'être responsable et au contraire le fonctionnaire seul peut être poursuivi si l'acte constitue une faute

(1) Ainsi le Conseil d'État a admis la responsabilité de l'État dans l'affaire Blanco, absolument comme s'il avait appliqué l'article 1384, Conseil d'État, 8 mai 1894. D., 75, 3, 54. V. les nombreux arrêtés cités *infrà*, n° 23.

grossière, un vol, un délit de droit criminel, un acte en un mot qui est l'œuvre des passions personnelles de l'agent plutôt qu'un acte administratif (1). Quant à la compétence, du moment qu'elle n'appartient pas aux tribunaux judiciaires, elle appartient au tribunal administratif de droit commun ; c'est-à-dire qu'après une décision du ministre compétent (décision qui, d'après l'opinion généralement admise aujourd'hui, n'a pas le caractère d'un jugement), c'est le Conseil d'Etat qui statue sur la demande en premier et dernier ressort.

23. Cette jurisprudence à laquelle se sont ralliées depuis lors toutes les juridictions, a été appliquée aux divers services publics par un très grand nombre de décisions. Parmi ces décisions on peut, en dehors de celles qui se bornent à statuer sur la compétence, distinguer deux groupes : les unes, statuant sur des actes de gestion, considèrent l'État comme pouvant être responsable et admettent ou rejettent sa responsabilité par des motifs de fait ; les autres, statuant sur des actes d'autorité, repoussent en général le principe même de la responsabilité. C'est naturellement dans la dernière partie de ce travail que nous citerons les décisions comprises dans ce second groupe. Nous allons ici donner seulement quelques exemples des premières en y joignant certaines décisions sur la compétence qui découlent des mêmes principes.

Le Conseil d'État a admis implicitement que l'État pourrait être rendu responsable de la faute commise par les agents du Trésor, dans la vérification des bons du Trésor. Il a, seulement dans l'espèce qui lui était soumise, rejeté en fait la responsabilité, en jugeant que les employés s'étaient strictement conformés aux règlements et n'avaient commis aucune faute (2).

Il a également admis d'une manière implicite la possibilité

(1) LAFERRIÈRE. *Op. cit.*, t. II, p. 177. « Dans le cas de faute personnelle, l'agent est personnellement responsable devant les tribunaux judiciaires et il est de principe que l'État ne répond pas pour lui. » — Nous devons dire que cette doctrine n'est nulle part, à notre connaissance, formulée dans les arrêts d'une manière précise. La jurisprudence a établi la distinction entre la faute personnelle et l'acte administratif dans le but de soustraire, en cas d'acte administratif, le *fonctionnaire* aux poursuites devant les tribunaux judiciaires. Mais nous ne connaissons point d'arrêt ayant déclaré en principe que l'État était soustrait aux poursuites en cas de faute personnelle.

(2) C. d'Ét., 12 juillet 1882, D., 84, 3, 9. Cf. pour les agents du Trésor. C. d'Ét., 19 mars 1880. Lebon, p. 317.

de rendre l'État responsable à raison de l'accident arrivé pendant une récréation à un élève d'un lycée ; là encore il a repoussé la demande au fond en jugeant qu'aucune faute n'avait été commise par les agents de l'État (1).

Le tribunal des conflits a admis la compétence administrative pour le dommage causé par l'abordage des bâtiments de l'État : et, sur ce point, le conseil d'État a rendu de bien nombreux arrêts tantôt admettant, tantôt repoussant la responsabilité, par des motifs identiques à ceux qui pourraient être appliqués à un simple particulier (2).

Le tribunal des conflits a également admis la compétence administrative, et le Conseil d'État le principe de la responsabilité, pour les dommages causés par les agents de l'État chargés des services d'une exposition universelle (3).

Le tribunal des conflits a admis la compétence administrative pour le dommage causé par les agents de l'administration forestière, dommage résultant de ce fait que les agents de l'administration avaient compris par erreur dans une coupe de bois communaux et marqué, pour être enlevés par l'adjudicataire, des arbres appartenant en réalité à un particulier (4).

Le Conseil d'État a admis fréquemment le principe de l'indemnité pour les dommages causés par les voitures du train des équipages militaires ou de l'artillerie (5), ou encore par un cheval de l'armée mais à condition que le militaire qui monte le cheval se trouve en service commandé (6). Si l'accident a lieu en dehors d'un service commandé, il n'y a d'autre personne responsable que l'auteur même de l'accident. Si l'État est responsable des accidents de ce genre c'est parce qu'il est le maître des voitures ou des chevaux qui ont occasionné l'accident, et parce que la cause directe de cet accident a été un service commandé. Mais en dehors des hypothèses

(1) C. d'Ét., 21 février 1879, aff. de Combians. — Leb., 79, p. 162.

(2) Confl., 1er février 1883, D., 73, 3, 57. — Cons. d'Ét., 15 janvier 1875. Leb., p. 40; 7 juillet 1882. Leb. p. 647. — 4 août 1882; *ib.*, p. 753. — 2 mars 1883, *ib.*, p. 235. — 11 mai 1883 ; *ib.*, p. 449, etc.

(3) Confl., 4 août 1891 (motifs). S. 93, 3, 113. — C. d'Ét., 24 avril 1885, D., 86, 3, 130.

(4) Confl., 10 mai 1890. *Revue génér. d'admin.*, 1890, t. II, p. 431.

(5) C. d'Ét., 4 avril 1879; Leb., p. 283. — 27 juillet 1883 ; Leb., p. 698.

(6) C. d'Ét., 21 mai 1879; Leb., p. 241. — Confl., 8 février 1893 ; Leb., p. 155.

de ce genre, l'État n'est point responsable des dommages causés par le militaire, même dans le service (1).

Le Conseil d'État a également admis le principe de l'indemnité, dans des conditions analogues à celles du droit commun, pour des accidents arrivés à des ouvriers travaillant dans des arsenaux (2); pour la perte d'nn dossier confié à l'autorité militaire, perte ayant entraîné comme conséquence l'impossibilité de poursuivre une créance (3); pour les dommages causés aux propriétés par les agents de la navigation coupables de retard dans l'ouverture d'un barrage (4); pour l'explosion d'une usine occupée par l'administration militaire en vue de la fabrication de la poudre (5); pour les dommages aux navires causés par les fautes des officiers de port (6), etc.

De son côté, l'autorité judiciaire a décliné sa compétence, (décision qui a la même portée pratique que les précédentes), dans un certain nombre d'espèces du même ordre, notamment : pour l'action en responsabilité dirigée contre l'État à raison du dommage causé aux propriétaires voisins de la Sorbonne par les cris des animaux soumis à des expériences de vivisection (7); pour le dommage causé par la négligence des officiers d'un port (8) ; pour le dommage causé par la faute des agents chargés de la surveillance et de l'entretien des jardins appartenant à l'État (9) ; pour le dommage causé aux propriétés voisines par suite de l'écoulement des eaux d'une manufacture d'armes (10), etc.

(1) C. d'Ét., 19 mars 1875, D., 75, 3, 109. — 15 mars 1876, D., 78, 3, 73.

(2) C. d'Ét., 4 avril 1879, D , 79, 3, 54. — 7 juillet 1893 ; Leb., p. 561.

(3) C. d'Ét., 20 juin 1894 ; Leb., p. 489.

(4) C. d'Ét., 6 janvier 1882, D., 83, 3, 43.

(5) C. d'Ét., 9 mars 1877, Leb., p. 261.

(6) C. d'Ét., 6 mai 1881. D., 82, 3, 106. – Il serait peut-être plus juste de classer les faits de ce genre dans les actes de police, les officiers de port dirigeant les opérations des navires du port dans un but de sécurité plus que dans le but d'assurer la conservation des ouvrages du port. — C'est le point de vue auquel se place la jurisprudence belge, et elle en tire comme conclusion l'irresponsabilité de l'État dans les cas de ce genre. Cass. belge, 12 janvier 1893. D., 94, 2, 270.

(7) Cass., 17 mars 1884. D., 84, 1, 327.

(8) Cass., 19 novembre 1883. D., 84, 1, 246.

(9) Tribunal de la Seine, 13 février 1883. *Gaz. Palais*, 83, 1, 489 (accident occasionné par la chute d'une branche au Jardin des Plantes).

(10) Tribunal de Saint-Etienne, 29 juin 1893. *Gaz. Pal.*, 93, 2, 166.

La Cour de cassation a cependant admis la compétence judiciaire et l'application du droit commun à l'État à la suite d'une contrefaçon commise par les agents de l'État en vue du fonctionnement d'un service public (1) ; elle a déclaré que l'État tombait comme un particulier sous le coup de la loi du 5 juillet 1844, et elle a prononcé contre lui une condamnation à des dommages-intérêts et à la confiscation des objets contrefaits. Mais il nous semble difficile de concilier la solution admise dans cette affaire avec le principe général de la jurisprudence. Si l'article 1382 n'est pas applicable à l'État gérant les services publics, la loi de 1844 ne doit pas l'être davantage ; et il s'agissait bien dans l'espèce d'un véritable service public, puisque les agents de l'État avaient contrefait l'appareil litigieux en vue de l'utiliser dans le service de la vérification des poids et mesures, ce qui n'a aucun rapport avec la gestion du patrimoine privé de l'État. Mais cet arrêt, s'il contient une dérogation au système généralement admis par la jurisprudence, n'admet cette dérogation que sur un point bien déterminé, et dans son ensemble la jurisprudence judiciaire n'en est pas moins conforme à la doctrine du tribunal des conflits et du Conseil d'État.

24. Il existe certains services publics pour lesquels des textes spéciaux admettent dans certains cas la compétence judiciaire, même pour des hypothèses où il y a eu acte de puissance publique. Il en est ainsi, notamment, de l'administration des contributions indirectes en cas de saisie jugée mal fondée (loi du 1er germinal an XIII, art. 29) ; et de l'administration des douanes, en cas de perception illégale ou de refus d'acquit à caution, congé ou passavant (loi du 22 août 1791, T. II, art. 1, 2, 3). Ces textes, en admettant la compétence judiciaire, ne font que tirer une conséquence du principe qui attribue aux tribunaux judiciaires le contentieux des impôts dont la perception est confiée à ces deux administrations. Aussi la jurisprudence ne les applique-t-elle plus lorsque l'action en dommages-intérêts, dirigée contre l'une de ces administrations, est basée sur un fait qui ne se rattache pas directement à la perception de l'impôt ; par exemple sur l'im-

(1) Cass., 1er février 1891. D., 92, 1, 417, aff. Sourbé. — Note de M. Trolley de Prévaux.

prudence d'un agent de la douane qui aurait tué ou blessé un homme ou un animal en croyant combattre la contrebande. On revient dans ce cas à la théorie générale de la jurisprudence en observant toutefois que, pour l'administration des douanes spécialement, un autre texte de la même loi du 22 août 1791 (t. 13, art. 19), sans se prononcer sur la question de compétence, admet expressément que la régie est responsable de ses préposés dans l'exercice de leurs fonctions (1).

L'administration des postes est de toutes, peut-être celle autour de laquelle on a le plus bataillé. Pendant longtemps la Cour de cassation a admis à son égard la compétence judiciaire et l'application du droit commun soit pour les actions basées sur des accidents occasionnés par des courriers de malles-postes (2), soit pour celles qui naissaient des détournements commis par ses employés (3). Mais le Conseil d'État et le premier tribunal des conflits avaient toujours admis la solution contraire qui, depuis 1873, a triomphé devant toutes les juridictions (4). La situation de cette administration comporte quelques remarques particulières. En ce qui la concerne la compétence judiciaire est admise par des textes spéciaux pour certains cas nettement définis, notamment par les lois du 4 juin 1859 (art. 3) et du 25 janvier 1873 (art. 10) pour le cas de perte de valeurs déclarées insérées dans une lettre. D'après l'opinion qui a triomphé, cette attribution de compétence doit être restreinte aux hypothèses expressément prévues. Mais, à côté de cette question de compétence, il y avait ici une question de fond d'importance considérable. Ces textes en précisant certains cas de responsabilité, et en limitant cette responsabilité à des sommes déterminées, doivent-ils être considérés comme excluant vis-à-vis de l'administration des postes une responsabilité plus large ? Ou ont-ils simplement

(1) V., pour les contributions indirectes. Cass., 30 décembre 1873. D., 74, 1, 379. — Confl., 29 mai 1875. D., 76, 3, 46. — Pour les douanes, Confl., 31 juillet 1875. D., 76, 3, 45, et les conclusions de M. David.

(2) Cass., 1er avril 1845. D., 45, 1, 261. — 19 décembre 1854. D., 55, 1, 38.

(3) Cass., 12 janvier 1849. D., 49, 1, 39.

(4) Confl., 30 mai 1850. D., 50, 3, 65. — 4 juillet 1874. D., 75, 3, 68 (soustraction de valeurs insérées dans des lettres chargées sans déclaration préalable) ; — 20 décembre 1884. D., 86, 3, 85, (paiement d'un mandat télégraphique à un autre qu'au destinataire). Tribunal de la Seine, 13 décembre 1873. D., 74, 5, 120, (paiement d'un mandat postal à un autre qu'au bénéficiaire).

pour objet de fixer la responsabilité de l'administration *hors le cas de faute prouvée ?* Peut-on par exemple, poursuivre l'administration en responsabilité pour la perte d'une lettre ordinaire non chargée ni recommandée, (hypothèse qui n'est pas prévue par la loi spéciale), si l'on peut prouver que la perte est due à une faute caractérisée ou à un vol commis par son agent ? Le système de la jurisprudence conduit naturellement à la négative ; mais la question est cependant distincte de la question générale telle qu'elle se pose pour les autres administrations. Car les auteurs, qui admettent en principe la soumission de l'État au droit commun, peuvent considérer les lois sur la poste comme formant une législation spéciale qui se suffit à elle-même et exclut complètement le droit commun. C'est là une question d'interprétation qui ne dépend point nécessairement de la question de compétence ; et nous croyons pour notre part qu'une législation qui exclut complètement la responsabilité de l'État en matière télégraphique et téléphonique, qui, en matière postale, précise avec soin les conditions et les limites de cette responsabilité, doit, si on veut rester fidèle à son esprit, être interprétée comme plaçant l'État en cette matière hors du droit commun (1). Nous ne croyons pas nous mettre en contradiction par là avec la solution que nous soutiendrons plus loin pour les autres services de l'État.

D'autre part, on a soutenu récemment qu'il fallait distinguer parmi les services confiés à l'administration des postes (2) : plusieurs de ces services, notamment celui du transport des lettres fermées et celui des télégraphes, sont monopolisés entre les mains de l'État. C'est à ces services seulement qu'on appliquerait les règles exceptionnelles de la responsabilité et la compétence administrative. Mais on devrait au contraire appliquer le droit commun à l'administration des postes toutes les fois qu'elle gère un service non monopolisé, tel que celui du recouvrement des effets de commerce ou de la caisse d'épargne postale. Ce critérium, nous

(1) V. sur cette matière l'excellent traité de M. SANLAVILLE, sur la responsabilité de l'État en matière de postes et télégraphes, nos 34 et suiv. (*Revue gén. d'administration*, t. XXI, p. 12). Cet auteur admet ici une autre solution que nous ; mais il fait bien ressortir que la question est indépendante de la question générale qui fait l'objet de notre étude.

(2) HAURIOU, note dans S., 93, 3, 18.

l'avons déjà, dit nous paraît fort rationnel dans le système général de la jurisprudence; mais elle ne paraît point disposée à l'adopter; elle a notamment admis la compétence administrative pour le service des colis postaux, service non monopolisé, et effectué, aux lieu et place de l'administration des postes, par les compagnies de chemin de fer. Elle a sans doute été influencée, en ce sens, par l'article 10 de la convention du 2 novembre 1880, qui attribue compétence en cette matière aux tribunaux administratifs; mais ce texte est loin d'être décisif, et, au fond, il semble bien que la jurisprudence ait plutôt obéi ici à sa tendance habituelle (1).

25. Le trait commun qui caractérise les diverses hypothèses que nous venons d'énumérer, celui qui les différencie nettement de celles dont nous parlerons plus loin, est le suivant : le fait générateur de la responsabilité, tout en étant accompli dans la gestion des services publics, *ne constitue pas l'exercice de la puissance publique*. L'État y apparaît non point donnant un ordre, édictant une prohibition, délivrant une autorisation dans un intérêt général, mais simplement exerçant une industrie, offrant aux particuliers des services que d'autres que lui pourraient leur rendre (2), exploitant une propriété d'une nature spéciale comme la propriété foncière ou enfin faisant circuler des chevaux ou voitures sur la voie publique, comme pourrait le faire un particulier. Nous croyons que dans ces divers cas, si l'État est responsable, c'est en vertu des règles du droit privé, et qu'à ce point de vue il doit être soumis dans la même mesure que toute autre personne morale (et en réservant bien entendu, l'action des lois spéciales), aux principes posés par les articles 1382 à 1386 du Code civil. Nous ajoutons toutefois que cette assimilation sur le fond du droit n'entraîne pas assimilation sur la compétence, et nous nous rangeons pleinement, en ce qui concerne cette dernière, à la solution de la jurisprudence.

26. Sur le fond, il faut rappeler tout d'abord une observa-

(1) V. C. d'Ét., 20 février 1891. S., 93, 3, 18 et la note de M. Hauriou.— CHARREYRE, dans la *Rev. génér. d'administration*, 1891, t. II, p. 50.

(2) Ces services sont souvent *imposés* aux particuliers, et dans ce cas il faut distinguer entre les actes destinés à les imposer, qui sont des actes d'autorité, et les actes d'exécution des services, qui sont des actes de gestion. V. *infrà* n° 27.

tion que nous avons déjà faite, et sur laquelle nous n'avons plus à insister (1). c'est que la théorie de la jurisprudence n'asseoit la responsabilité de l'État sur aucun fondement solide et qu'il ne peut appartenir aux tribunaux même administratifs de prononcer une condamnation contre l'État en se basant uniquement sur une idée générale de justice et d'équité qu'aucun texte ne formule. On pourrait, il est vrai, rechercher si la base, que la jurisprudence n'indique pas, ne se trouverait pas dans le droit public, et si l'on ne peut pas faire découler, des principes généraux sur les rapports entre la puissance publique et les particuliers, une théorie de la responsabilité de l'État. C'est une recherche qu'il sera nécessaire de faire dès qu'il s'agira des actes de puissance publique proprement dits, et que nous ferons dans la dernière partie de cette étude. Disons dès à présent qu'elle ne peut aboutir à nos yeux qu'à des résultats négatifs, et qu'en conséquence, écarter les articles 1382 à 1386, c'est en réalité renoncer au seul point d'appui solide que l'on puisse trouver dans notre législation pour établir la responsabilité de l'État.

Heureusement, en ce qui concerne les actes dont nous venons de parler, il n'y a nullement lieu d'écarter ces textes. Tout le monde convient qu'ils sont applicables à l'État considéré comme personne morale de droit privé, et toute la question se résume à savoir si l'État doit être ici considéré comme tel. Or la réponse négative que fait ici la jurisprudence nous paraît reposer sur une équivoque. On considère l'ensemble du service, on constate que c'est un service public, qu'il est institué dans un intérêt général et non uniquement dans l'intérêt patrimonial de l'État, et on en conclut que les actes qui s'y rattachent sont soustraits au droit privé. Mais ce n'est pas ainsi qu'il faut procéder. Pour savoir si l'État a agi comme personne morale, il ne faut pas envisager le *but* de l'acte, le service en vue duquel il a été accompli, il faut envisager sa *nature*. Si l'on procède autrement, on arrivera à un résultat fort simple mais inadmissible : on soustraira au droit privé tous les actes de l'État sans aucune exception, même ceux qui sont faits dans la gestion du patrimoine privé : est-

(1) V. *suprà*, n° 3.

ce que ce patrimoine privé lui-même n'existe pas dans un but d'intérêt général? Est-ce que sa destination n'est pas d'accroître les ressources que l'État consacre aux services publics? La seule différence entre ce service et les autres, c'est que dans l'administration du patrimoine privé, l'État ne fait jamais que des actes de gestion. Bien que, même dans ce domaine, il se soit réservé certains privilèges, (tel que celui de ne pouvoir être contraint à un paiement forcé), il s'interdit en principe d'y agir par voie d'autorité; il s'y conduit toujours comme *pure* personne privée. Dans les autres services au contraire, il fait tantôt des actes de pure gestion, tantôt des actes de puissance publique. Mais de ce que ces divers actes sont l'œuvre d'un même service administratif, il ne s'ensuit nullement qu'ils soient tous soumis au même régime. Il faut au contraire soigneusement les distinguer les uns des autres. Les actes de puissance publique dans lesquels l'État invoque les droits de souveraineté qui lui appartiennent, restent tout à fait en dehors du cercle du droit privé; si l'État, en les accomplissant, cause un préjudice à un particulier, c'est au droit public qu'il faut s'adresser pour savoir s'il y a lieu à réparation; car c'est le droit public qui a la mission de déterminer les garanties données aux particuliers contre les abus de la puissance publique. Mais les simples actes de gestion, ceux que l'État, même dans un but d'intérêt général, accomplit sans avoir besoin d'invoquer sa souveraineté, sont en principe du domaine du droit privé. Nous en avons fait l'observation déjà à propos des contrats et du régime de la propriété ou des droits réels. Le droit public ne contient pas une règlementation détaillée de ces actes; il ne renferme à leur égard que des dispositions spéciales, dérogeant au droit commun. Ces dérogations s'expliquent par le caractère d'intérêt général du but poursuivi; elles font de l'État, en ces matières, une personne morale de droit privé très privilégiée; elles ne l'empêchent pas d'y être une personne morale de droit privé à laquelle le Code civil sera applicable quand aucun texte spécial ne l'aura écarté.

27. En partant de ces principes, nous nous garderons de considérer comme soumis aux mêmes règles tous les actes accomplis par un même service public. Nous considérerons chaque acte en lui-même et nous déterminerons ses consé-

quences d'après le droit privé ou d'après le droit public, suivant sa nature intrinsèque. Quand l'État exerce une industrie monopolisée (postes, télégraphes, téléphones, tabacs, allumettes, etc.), les actes par lesquels il établit et défend son monopole sont des actes d'autorité ; il ne s'ensuit pas que les actes de fabrication, de transport ou de vente qui constituent l'exercice même de l'industrie, présentent le même caractère. De même l'État fait au plus haut degré acte de puissance publique quand il recrute l'armée pour la défense du pays, quand il l'exerce, quand il conduit des opérations de guerre ; il ne résulte pas de là que tous les actes de l'administration militaire soient des actes de puissance publique. Un ordre donné par le ministre de la guerre n'a point le même caractère juridique que l'acte du cavalier qui, en transmettant cet ordre, renverse un passant sur la voie publique ; si l'ordre donné a causé un préjudice, les conséquences en doivent être appréciées d'après le droit public ; mais le cavalier ne circulait pas sur la voie publique en vertu du droit de souveraineté qui appartient à l'État ; il y circulait comme aurait pu le faire n'importe quel particulier ; son acte appartient au droit privé. Même distinction pour toutes les autres administrations ; l'incorporation d'un marin dans la flotte n'a point le même caractère que l'acte du pilote dont la négligence occasionne l'abordage d'un bâtiment par un navire de l'État ; la poursuite d'une contravention forestière n'a point le même caractère que la marque des bois en vue d'une coupe à effectuer. Quand l'État organise une exposition universelle, il fait acte d'autorité en expropriant s'il y a lieu les terrains nécessaires, en distribuant des récompenses, en prenant les mesures de police nécessaires pour le maintien du bon ordre ; mais il fait acte de gestion en recevant en dépôt les marchandises exposées, et en principe il doit être responsable de ce dépôt comme un particulier.

Il serait aisé de multiplier ces exemples. Le critérium que nous venons d'indiquer est le seul qui puisse permettre de déterminer avec précision la ligne séparative entre l'application du droit privé et celle du droit public. Sans doute les opérations de l'administration sont presque toujours complexes ; on trouve, dans l'ensemble d'une même opération, des élé-

ments de gestion et des éléments de puissance publique. Mais il sera toujours relativement facile de déterminer à quelle catégorie appartient l'acte même qui a causé le dommage. Sans chercher à prévoir toutes les difficultés qui peuvent s'élever sur ce point, nous devons faire une observation qui nous paraît indispensable pour prévenir un équivoque. La faute peut se trouver dans l'acte d'exécution d'un agent inférieur ou dans un ordre supérieur donné à cet agent, ou enfin dans les règlements ou instructions qui organisent, d'une manière défectueuse, le fonctionnement général du service. Il ne faut pas croire que dans ces deux derniers cas la faute doive toujours être regardée comme découlant d'un acte d'autorité. L'ordre et l'instruction sont sans doute obligatoires pour les fonctionnaires de service ; mais il serait bien superficiel d'y voir toujours pour cela des actes de puissance publique : ce seront fréquemment des actes d'autorité analogues à ceux que les particuliers accomplissent vis-à-vis de leurs subordonnés. Il en sera ainsi toutes les fois qu'ils n'auront pour objet que de faire fonctionner le service au mieux des intérêts pécuniaires de l'État ; ils ne cessent pas, dans ce cas, malgré leur forme impérative, d'être des actes de gestion. Ils ne perdent ce caractère que s'ils ont pour objet de maintenir les droits de souveraineté qui appartiennent à l'État.

Nous ajoutons, sauf à y revenir plus loin, qu'une des opérations administratives les plus importantes, celle qui consiste à exécuter un travail public, est soustraite au critérium précédent et placée tout entière, par des textes spéciaux, sous l'empire d'une règle unique en ce qui concerne les dommages qui peuvent en résulter. Mais c'est là une exception qui ne modifie en rien, pour les autres services, les principes généraux que nous venons d'analyser.

28. Avant d'examiner les objections qui ont été présentées contre cette théorie, il est important d'en déterminer les conséquences. Quand on se trouve en présence d'un acte auquel le droit privé est applicable, le texte à invoquer ne sera pas toujours, comme on est trop porté à le croire, l'article 1384 du Code civil. Il faudra soumettre l'État aux règles que nous avons établies ci-dessus à l'égard de la responsabilité civile

des personnes morales. Ce sera donc l'article 1382 qui sera en cause toutes les fois que l'acte émanera, non d'un préposé de l'État, mais d'un de ses organes ; et il faudra considérer comme organes de l'État tous les fonctionnaires investis du droit de prendre en son nom des décisions ; en d'autres termes, tous les agents ayant qualité pour faire en son nom des actes d'administration proprement dits. L'État a pour organes non-seulement les Chambres législatives (qui font dans certains cas de véritables actes de gestion), et le chef de l'État, mais aussi les ministres, les préfets, les sous-préfets, dans les limites de leur compétence respective, ainsi que tous les fonctionnaires investis, dans des matières spéciales, d'un pouvoir de décision propre (1). Au contraire les simples auxiliaires que l'État emploie dans la gestion de ses services, agents de préparation ou d'exécution de tous ordres, employés des bureaux, ouvriers de manufactures, agents des postes et télégraphes, etc., ne sont que ses préposés et l'engagent dans les termes de l'article 1384. D'autre part, l'État sera responsable, comme toute autre personne morale, dans les conditions fixées par les articles 1385-1386, du dommage causé par les animaux qui lui appartiennent ou par la ruine de ses édifices. Enfin, s'il s'agit, non d'un délit ou quasi-délit, mais d'une faute contractuelle, l'État sera responsable de cette faute d'après les règles particulières du contrat qui y a donné lieu.

A chacune de ses responsabilités il faudra appliquer ses régles spéciales, telles que nous les avons indiquées sommairement dans la première partie de cette étude. Quand la faute proviendra d'un organe direct de l'État, il n'y aura pas à exiger les conditions ordinaires de la préposition. Il suffira que cet organe ait agi dans le cercle d'action qui lui est tracé, que la faute en d'autres termes constitue un acte de la fonction. Mais, cette condition remplie, il ne sera point nécessaire qu'il s'agisse d'un acte dans lequel le fonctionnaire est resté fidèle

(1) Nous ne parlons pas ici des fonctionnaires de l'ordre judiciaire qui sont également des organes de l'État mais qui d'ordinaire agissent par voie d'autorité. V. sur la classification des agents de l'État et sur l'importance de la notion d'acte d'administration en cette matière le *Traité de Droit administratif* de M. HAURIOU, 2e éd., p. 184 et 221.

à *l'esprit* de sa fonction ; l'État sera responsable, comme une personne morale ordinaire, même des fautes lourdes, des dols ou des délits proprement dits, à condition qu'il s'agisse *matériellement* d'actes de la fonction. Sur ce point nous sommes en désaccord avec le système généralement présenté comme étant celui de la jurisprudence ; mais nous ne voyons aucune bonne raison de soustraire sur ce point l'État au droit commun des personnes morales, et nous avons vu du reste qu'aucune décision positive n'a affirmé nettement le système contraire.

Lorsqu'à l'inverse la faute proviendra d'un préposé de l'État, il faudra exiger pour que l'État soit responsable toutes les conditions qui sont nécessaires, en droit commun, pour établir la responsabilité du commettant. Il faudra donc qu'il y ait entre l'auteur de la faute, et l'État représenté par un de ses organes, les éléments du lien de commettant à préposé tels qu'ils sont déterminés par le droit commun. Il sera nécessaire que le commettant ait choisi le préposé et conserve sur lui un pouvoir de direction et de surveillance. En vertu de cette idée nous admettrons notamment, comme le fait la jurisprudence, que l'État ne saurait être déclaré responsable, en règle générale, des actes accomplis par les militaires, même dans le service. Il manque en effet ici un des éléments essentiels de la préposition, le choix du préposé par le commettant. L'État ne pourra être déclaré responsable des actes des militaires que dans deux cas : 1° lorsque le dommage résultera d'un ordre donné par une autorité militaire représentant directement l'État : dans ce cas on appliquera l'article 1382 ; 2° lorsqu'un militaire aura été préposé, par l'autorité supérieure, à une gestion particulière, par exemple à la garde d'une poudrerie ou d'un magasin à fourrages. Il y a alors accidentellement le lien de commettant à préposé qui ne se rencontre pas dans le service militaire considéré en lui-même. Nous appliquons cette même règle au militaire chargé de conduire, dans un service commandé, un cheval ou une voiture appartenant à l'État.

29. Quant à la situation de l'auteur même de la faute, elle sera également régie par le droit privé. En théorie par conséquent, il sera, qu'il s'agisse d'un organe ou d'un préposé, personnellement responsable de l'acte. La responsabilité

de l'Etat ne détruira pas la sienne. Il pourra donc être poursuivi, même si son acte est resté conforme à l'esprit de sa fonction et ne va pas jusqu'à la faute lourde. Mais il faut ajouter de suite que c'est là de la théorie pure. L'État, en effet, n'excède pas ses pouvoirs en distinguant lui-même, parmi les fautes de ses préposés, celles dans lesquelles ceux-ci sont restés fidèles à l'esprit de leur fonction et en les prenant à sa charge exclusive. Si un commettant particulier ne peut agir ainsi, c'est, nous l'avons vu, parce que le tiers lésé pourrait souffrir au cas où le commettant se trouverait moins solvable que son préposé. Il peut y avoir entre le commettant et le préposé un arrangement sur la répartition finale de l'indemnité à payer ; seulement cet arrangement n'est pas opposable aux tiers. Or, l'État est toujours légalement solvable ; les tiers n'ont pas à se plaindre s'il assume lui-même la responsabilité encourue par le fonctionnaire, et dans ce cas ils n'ont plus intérêt sérieux à poursuivre ce dernier. Il n'y a donc pas de raison, malgré la solution théorique que nous avons donnée, de renoncer à la distinction si savamment élaborée par la jurisprudence entre la faute administrative et la faute personnelle. Elle est pratiquement assez satisfaisante, car elle permet d'écarter du fonctionnaire les risques inséparables de la fonction et de le mettre à l'abri de toute poursuite quand il n'a pas de faute grave à se reprocher.

30. Il nous reste à examiner les objections qui ont été soulevées contre notre système et à indiquer la direction suivie sur ce point par la doctrine et la jurisprudence étrangères. En ce qui concerne les objections, elles ont pour la plupart ce vice commun de supposer que l'État, dans les actes de ce genre, intervient à titre de puissance publique. Quand nous lisons dans l'article 1382 : Tout fait quelconque *de l'homme*, qui cause à autrui, etc., nous sommes tout disposé à reconnaître avec M. Laferrière (1), qu'il faut entendre par *homme* non pas la puissance publique mais « la personne privée, individuelle ou collective que régit le droit civil ». Nous reconnaissons aussi que les rédacteurs du Code avaient la volonté expresse plusieurs fois manifestée par eux, de ne tracer que

(1) T. I, p. 622.

des règles de droit civil et privé. Ce que nous soutenons, c'est précisément que l'État agit ici comme personne privée et en conséquence rentre dans le cercle d'action du Code civil. Personne ne conteste que l'État n'ait, au moins en certains cas, cette qualité ; nous l'entendons seulement autrement que ne le fait la jurisprudence.

D'autre part, il nous est impossible d'attribuer une valeur décisive aux différences de fait que plusieurs auteurs signalent entre la situation de l'État vis-à-vis de ses fonctionnaires et celle d'un particulier vis-à-vis de ses préposés (1). Il est bien vrai que l'État a un très grand nombre de fonctionnaires, qu'il ne peut les surveiller que de très haut, que pour quelques-uns d'entre eux il existe des dispositions légales qui enlèvent en partie à l'administration la liberté du choix ; mais qu'importe tout cela ? Si l'État a beaucoup de fonctionnaires, il a aussi de puissants moyens d'action ; il peut les surveiller tout aussi efficacement que pourrait le faire un particulier ou une société dirigeant une très grande exploitation, par exemple une grande compagnie de chemin de fer. Il serait du reste contraire à toute justice que la responsabilité d'une personne morale diminuât à mesure que s'accroît son importance, sous prétexte que plus elle a d'employés, plus il lui est difficile de les surveiller. Quant aux dispositions qui restreignent la liberté du choix, comment l'État les invoquerait-il ? Elles sont son œuvre propre. S'il donne à certains fonctionnaires un droit à l'avancement ou un droit à l'inamovibilité, ce n'est pas dans l'intérêt particulier du fonctionnaire, c'est dans l'intérêt même de la fonction, parce que cela lui paraît être le meilleur procédé de recrutement. Il fait ce que ferait un particulier qui, pour s'attacher ses employés, établirait parmi eux certaines règles d'avancement hiérarchique. Ce n'est pas une raison pour qu'il cesse d'en être responsable.

31. Reste une dernière objection, qui a été présentée avec beaucoup de force par M. Laferrière. Elle est tirée de la nature juridique du lien qui réunit le fonctionnaire à l'État. Ce n'est pas le lien de préposé à commettant ; si on veut à toute force l'assimiler à un rapport de droit privé, il faudrait plutôt y

(1) Conclusions de M. David dans l'affaire Blanco (D. 73, 3, 20). LAFERRIÈRE, *Loc. cit.*

voir le rapport de mandataire à mandant, c'est-à-dire un rapport qui n'entraîne la responsabilité du mandant que pour ce qui a été fait dans les limites du mandat (art. 1998, C. civ.). Il résulterait de là que l'État n'est pas responsable des fautes de ses fonctionnaires, car il ne leur a certainement pas donné mandat de les commettre (1). Mais en réalité, le fonctionnaire n'est ni un préposé, ni un mandataire ; il est uni à l'État par un lien de droit public qui n'a pas d'analogue en droit privé ; il est donc impossible d'appliquer aux conséquences de ses actes les règles du droit privé.

Faisons observer d'abord que l'objection mènerait trop loin ; elle conduirait à écarter l'application des règles du droit privé même aux actes commis dans la gestion du patrimoine privé de l'État, car les agents de l'administration des domaines, qui sont chargés, pour la plus grosse part, de la gestion de ce patrimoine, sont bien des fonctionnaires comme les autres, faisant partie d'une grande administration chargée de plusieurs importants services publics. La réponse à l'objection se trouve du reste, dans les deux observations suivantes : 1° Les fonctionnaires investis du droit de prendre des décisions au nom de l'État, ne sont point les préposés de l'État, mais ses organes ; leurs actes, considérés comme actes de l'État lui-même, l'engagent en vertu de l'article 1382, et non en vertu de l'article 1384. 2° Les employés auxiliaires des diverses administrations, bien qu'ayant avec l'État des relations d'une nature spéciale qui, nous en convenons, n'appartiennent point au droit privé, doivent être considérés comme ses préposés *en ce qui concerne leurs fonctions de droit privé*. La préposition, en effet, ne fait point l'objet d'un contrat spécial entre le commettant et le préposé. C'est une certaine situation vis-à-vis des tiers, résultant de ce fait que le préposé est chargé par le commettant de diriger ou d'exécuter pour son compte certaines affaires ou certains travaux ; le commettant est responsable du préposé à raison du choix qu'il en a

(1) L'analogie avec le mandat, indiquée par M. Laferrière uniquement pour démontrer que l'application du droit commun conduirait à l'irresponsabilité de l'État, est admise et développée par BLUNTSCHLI, dans son rapport au *Juristentag* allemand. Il en tire comme conclusion l'irresponsabilité générale de l'État, mais avec certaines réserves. (*Verhandlungen des* VI^ten^ *Juristentags*, t. I, p. 46-47.)

fait et de la direction qu'il conserve sur ses actes; mais le contrat qui les unit peut varier sans que la préposition change de nature. Ce contrat est tantôt un louage de services, tantôt un louage d'ouvrage, tantôt un mandat; quelquefois il n'y a pas de contrat du tout : c'est par exemple un fils qui est placé par son père, ou une femme qui est placée par son mari à la tête d'une branche de leur commerce. L'État peut donc avoir des préposés sans être lié vis-à-vis d'eux par un contrat de droit privé. Tout se résume à savoir, étant admis qu'il s'agit de fonctionnaires nommés par lui et sur lesquels il conserve son droit de direction, si les affaires dans lesquelles il les emploie sont de celles qui peuvent faire l'objet d'une préposition; et il faut admettre l'affirmative dans toutes celles où le fonctionnaire n'a pas été chargé d'agir au nom de la puissance publique.

32. Si nous examinons, sur la question que nous venons de débattre, la doctrine et la jurisprudence étrangères, nous nous trouvons en présence des systèmes les plus divergents, et cependant nous pouvons nous convaincre que ceux de ces systèmes qui limitent le plus étroitement l'application du droit privé à l'État l'étendent encore plus que ne le fait la jurisprudence française. Les auteurs peuvent sur ce point se diviser en trois groupes : quelques-uns, tels que Gierke, en Allemagne, Meucci, en Italie (1), admettent d'une manière générale la responsabilité de l'État, d'après les règles du droit privé, dans tous les cas, sans distinguer entre diverses catégories d'actes; nous n'avons pas à parler ici de leurs systèmes qui étendent la responsabilité plus que nous le faisons nous-mêmes. Nous les examinerons dans la dernière partie de cette étude. — Un second groupe, celui qui paraît à première vue se rapprocher le plus de la jurisprudence française, refuse au contraire en principe, d'admettre la responsabilité de l'État d'après le droit privé; il est représenté notamment en Allemagne par Bluntschli, en Italie par Gabba. Mais lorsqu'on examine de près la doctrine de ces auteurs, on constate qu'ils reviennent, au moyen des exceptions qu'ils formulent, non

(1) GIERKE, *op. cit.*, p. 743 et suiv. MEUCCI, *op. cit.*, p. 341 et suiv. Il faut joindre à ces auteurs LAURENT, t. XX, nos 418 et suiv. et plusieurs commentateurs du Code civil. AUBRY et RAU, t. IV, no 447. DEMOLOMBE, t. XXXI, no 637.

point précisément au critérium que nous proposons, mais à une application assez large du droit privé à l'État. Ainsi Gabba, qui critique notre distinction avec une certaine vivacité, met à part, pour les soumettre au droit commun, les actes des *régies* de l'État, c'est-à-dire des services publics que l'État a assumés, non en vertu de sa mission essentielle, mais uniquement en vue de la commodité des citoyens, ou dans un but de gain, et il cite parmi ces services les postes, télégraphes, chemins de fer de l'État, poudres, sels, etc. Il met également à part les conséquences des actes contractuels accomplis par l'État, même en vertu de sa mission propre et essentielle. Bluntschli fait des exceptions analogues; il soumet au droit privé la responsabilité, à raison des dépôts judiciaires ou administratifs, à raison de la garde des objets saisis, à raison des établissements dans lesquels l'État gère des affaires de droit privé : postes, télégraphes, chemins de fer. Même dans cette opinion, par conséquent, la plus restrictive de la responsabilité de l'État que nous trouvions parmi les auteurs étrangers, la part faite au droit privé est plus grande que celle que lui accorde notre jurisprudence (1).

La plupart des auteurs, du reste, prennent, comme nous-même, pour point de départ la distinction entre le droit public et le droit privé. Le troisième groupe est représenté en Allemagne notamment par Zachariæ, Primker, Löning, Piloty; en Suisse, par Ziegler ; en Italie, par Bonasi et Giorgi (2). Ces divers auteurs sont loin de s'entendre sur les résultats, les règles applicables soit en droit privé, soit en droit public, étant fort controversées. Ainsi, tandis que Zachariæ et Ziegler admettent la responsabilité même en droit public (pour des motifs propres à ce droit), Primker, Piloty, Giorgi, Giron la repoussent au contraire et Löning ne l'admet qu'en faisant des distinctions multiples. Mais tous sont d'accord sur un point : c'est qu'il y a pour l'État deux domaines distincts, celui du droit privé et celui du droit public, et ils fixent entre

(1) GABBA. *Loc. cit.*, p. 126 et 150. — BLUNTSCHLI. *Loc. cit.*, p. 45.

(2) Il est également représenté en France, notamment par LAROMBIÈRE, et en Belgique par GIRON. *Droit administr. de la Belgique*, t. I, nos 230 et suiv. V. pour les divers auteurs cités au texte les monographies indiquées ci-dessus (n° 1).

ces deux domaines une limite qui se rapproche beaucoup de la nôtre quand elle ne coïncide pas absolument avec elle.

Voici, par exemple, comment s'exprime Primker, le rapporteur de la question au neuvième congrès des juristes allemands (1) : « La meilleure orientation pour la solution de la question se trouve dans la théorie de la double personnalité de l'État, qui distingue l'État considéré comme fisc, en tant qu'il a des biens et devient par là même un sujet de rapports de droit privé, et l'Etat considéré comme gouvernement, sujet de droits de puissance publique. L'État se présente comme fisc lorsqu'il possède des propriétés foncières, des constructions publiques, des domaines, des forêts, des routes, des magasins de provisions, des armes, etc., lorsqu'il émet des emprunts, lorsqu'il tire de l'argent d'autres sources de revenus, notamment lorsqu'il fait le commerce du tabac ou du sel, établit une loterie, se fait entrepreneur de chemins de fer ou de télégraphes, fabricant, etc., et fait conclure par ses fonctionnaires les contrats et actes juridiques nécessaires à l'administration, au développement, à l'utilisation de ces diverses administrations. Les droits de justice, police, surveillance, la souveraineté en matière financière et militaire, le droit de paix et de guerre, forment la notion de l'État dans son sens étroit, comme Gouvernement. Les fonctionnaires représentent l'État dans ces deux ordres de fonctions ; et s'ils causent à un tiers un dommage, c'est ou bien en agissant comme représentants des intérêts fiscaux et par là en enfreignant une obligation qui a sa racine dans le droit privé ; ou en agissant comme représentants de l'État-Gouvernement, et par là en enfreignant une obligation qui a sa racine dans le droit public. » Cette distinction coïncide, croyons-nous, presque entièrement avec la distinction en actes de gestion et actes de puissance publique, qui est la nôtre. Celle-ci, que nous croyons, non point différente, mais plus précise, est du reste soutenue par un grand nombre d'auteurs. C'est par exemple celle de Piloty (2). Cet auteur distingue les

(1) *Verhandl. der IX^ten Juristentags*, t. III, p. 28. La distinction se trouve dans un grand nombre d'auteurs, notamment MEYER. *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, § 149. Il faut joindre aux auteurs des monographies rappelées à la page précédente les auteurs cités par MEYER dans ce paragraphe.

(2) *Loc. cit.*, p. 263. ZACHARIÆ admet une distinction analogue. Mais il fait une classe à part pour les actes rentrant dans l'exercice de la *juridictio volon-*

actes d'autorité (Regierungshandlungen), et les actes où l'État apparaît comme sujet de droit privé. La marque caractéristique des premiers, c'est qu'ils ne trouvent leur justification que dans l'autorité confiée au fonctionnaire (Amtsgewalt). Les exemples donnés par cet auteur (comme du reste ceux qui sont donnés par Primker dans le passage ci-dessus cité), montrent bien que dans sa pensée il faut examiner chaque acte dans sa nature intrinsèque, et non pas l'ensemble des actes confiés à un même service public. Ainsi, quand un dépôt judiciaire est ordonné par le juge, cet ordre est un acte d'autorité; s'il est contraire au droit, la responsabilité qui en découle doit être appréciée d'après les règles du droit public; mais, le dépôt une fois effectué, les responsabilités qui en naissent appartiennent au droit privé. Il en est de même de la garde des objets saisis ; la saisie est un acte d'autorité, non la garde. Giorgi distingue de même les actes accomplis *jure imperii* et les actes accomplis *jure gestionis* (1); et il fait observer que cette distinction coïncide avec celle qui consiste à distinguer l'État personne juridique et l'État puissance publique : « elle correspond, dit-il, à distinguer deux ordres de relations diverses entre l'État et les individus, et deux faces distinctes de la personnalité de l'État : relation de droit public, ou personnalité politique, quand l'acte accompli au nom de l'État constitue l'exercice de la puissance publique : relation de droit privé, ou personnalité juridique, quand l'acte n'est point l'émanation de la puissance publique ». Et il ajoute que le critérium répond à une idée scientifique : c'est au droit public à régler les garanties accordées aux citoyens contre les abus de pouvoir; c'est au contraire le droit privé qui doit s'appliquer à l'État quand il dépouille le droit de commander et développe son activité dans le champ des relations individuelles.

33. Si nous jetons un coup d'œil sur les jurisprudences étrangères, nous y trouvons à peu près les mêmes données.

taria, v. *loc. cit.*, p. 620 et suiv. LÖNING, *loc. cit.*, p. 93 indique comme trait caractéristique de la distinction le fait que, dans l'exercice de la puissance publique, l'État se présente comme un pouvoir supérieur à la volonté duquel les particuliers sont obligés d'obéir, au lieu que, dans le cas contraire, l'État se met sur un pied d'égalité avec les personnes privées.

(1) *Loc. cit.*, p. 165.

La jurisprudence allemande, très complexe, ne peut être utilement analysée, même d'une manière sommaire, dans le cadre de ce travail (1). Mais les divergences qu'elle présente n'empêchent pas qu'elle ne soit fidèle, dans son ensemble, à la distinction admise en Allemagne par la grande majorité de la doctrine. Elle distingue toujours, parmi les actes des représentants de l'État, ceux qui rentrent dans la sphère du droit public et ceux qui rentrent dans la sphère du droit privé (2). Les discussions ne portent même que très peu sur la question de savoir à quelle sphère appartient un acte déterminé ; elles ne commencent guère que lorsqu'il s'agit de savoir, dans chacun de ces domaines, quelles sont les règles applicables. Nous avons déjà vu qu'en droit privé, la responsabilité des personnes morales était fort discutée ; il en est de même de la responsabilité de l'État, en droit public ; mais on admet très généralement que ce n'est pas toujours d'après le droit public qu'il faut apprécier la responsabilité de l'État.

En Suisse, la distinction des deux domaines est également classique. Nul ne la met en doute dans la discussion de 1888 entre les juristes suisses ; tout le monde considère, notamment, comme applicables à l'État les dispositions du Code fédéral suisse sur les personnes morales exerçant une industrie ; et il ne semble pas qu'il ait jamais été proposé de faire rentrer dans le droit public la responsabilité découlant de cet exercice dans le cas où il serait monopolisé. La controverse porte principalement dans ce pays sur la responsabilité découlant des abus d'autorité ; nous aurons l'occasion d'y revenir.

Pour l'Italie, sans entrer non plus dans le détail, retenons seulement le témoignage de Giorgi : « Notre jurisprudence, dit cet auteur (3), incline manifestement vers ce système. En faisant un examen complet de ses décisions dans les cinq lustres qui ont suivi la publication du Code, on se convainc que la distinction entre les actes de gestion et les actes

(1) V. des indications nombreuses sur cette jurisprudence dans LÖNING. *Loc. cit.*, p. 77 et suiv., 99 et suiv., 114 et suiv., et dans GIERKE, p. 788 et suiv.

(2) SALEILLES. *Théorie de l'oblig.*, p. 364.

(3) *Op. cit.*, p. 161. — Cf. Cass. Turin, 16 mars 1883. S., 84, 4, 6. Cet arrêt considère comme appartenant au droit privé le dommage causé à un entrepreneur de travaux publics par les ingénieurs qui avaient la direction de ces travaux.

d'*imperium* est le seul critérium qui ait réussi à prendre pied dans les décisions des cours régulatrices. Elles ne s'accordent pas dans l'application ; les incertitudes ne manquent pas ; mais le critérium lui-même est affirmé avec tant d'insistance par les cinq Cours de cassation qu'on peut le considérer comme formant aujourd'hui, un *jus receptum* ». Et il cite en ce sens de nombreux témoignages, auxquels nous devons nous borner à renvoyer.

La jurisprudence belge est celle qui se rapproche le plus de la nôtre. Un arrêt récent de la Cour de cassation belge, repousse l'application du droit commun à l'État à raison du dommage causé à un bateau par la fausse manœuvre d'un éclusier, en se fondant sur ce que le service de la navigation constitue un service public que l'État exerce à titre de puissance publique (1). Nous ne saurions admettre cette solution, la manœuvre de l'écluse étant, à nos yeux, un acte de gestion, malgré le but d'intérêt général du service et les pouvoirs de police qui peuvent d'ailleurs lui appartenir. Mais, considérée dans son ensemble, la jurisprudence belge elle-même étend plus que la nôtre l'application du droit privé à l'État. Elle l'admet pour le service des chemins de fer, bien qu'il n'y ait pas, en Belgique, de loi spéciale sur ce point (2) ; pour le service des travaux publics (3), pour celui des postes (4), pour les dommages causés par l'exploitation d'une manufacture d'armes (5), etc. Il ne serait donc pas exact de la présenter comme tout à fait conforme à la nôtre.

34. Si notre jurisprudence s'est montrée si peu large dans l'application du droit privé à l'État, c'est en partie, croyons-nous, par suite des préoccupations nées de la question de compétence. On a voulu soustraire l'État à la juridiction des tribunaux civils, et on a pensé ne pouvoir arriver sûrement à ce résultat qu'en le déclarant soustrait à l'application du droit privé. Nous ne voulons pas examiner ici la question de

(1) Cass. belge, 3 mars 1892. D. 92, 2, 514.

(2) Cass. Ch. réunies, 27 mai 1852, et nombreux arrêts postérieurs, cités dans l'*Encyclopédie de Droit civil belge*, de BELTJENS, t. III, sur l'article 1384, nos 118 et suiv.

(3) Cass., 15 janvier 1888, *ib.*, n° 111.

(4) Gand, 24 mai 1879, *ib.*, n° 135.

(5) Liège, 16 juin 1887, *ib.*, n° 133.

compétence dans ses détails. Mais on peut démontrer, à ce qu'il nous semble, que les deux questions ont été en général trop considérées comme intimement liées, et qu'en réalité elles sont au moins partiellement indépendantes l'une de l'autre. Sans doute, le système que la jurisprudence admet sur le fond entraîne l'exclusion de la compétence judiciaire (1). Mais la réciproque n'est pas vraie. Notre système est très conciliable avec l'admission de la compétence administrative et nous croyons qu'il y a de bonnes raisons de s'en tenir sur ce point aux solutions admises par la jurisprudence. Il n'est pas exact, en effet, que les tribunaux administratifs soient toujours incompétents pour appliquer à l'État les règles du droit privé. Ils ont souvent à y puiser, par exemple quand ils apprécient les contrats de l'État qui rentrent dans le cercle de leur compétence et qui, bien qu'en général dotés d'un régime spécial, restent *en principe* soumis aux règles du Code civil. Pour résoudre la question de compétence il ne suffit donc pas de regarder si les règles à appliquer sont prises dans le Code civil ou dans les lois administratives. Ce serait là une conception bien matérialiste et par trop simplifiée de la distinction entre le contentieux administratif et le contentieux judiciaire. Il faut, pour faire cette distinction, remonter au principe général de la séparation des pouvoirs, tel qu'il est formulé par les lois des 16-24 août 1790 et du 16 fructidor an III. La pensée qui ressort de ces textes, c'est le désir d'empêcher les tribunaux d'entraver la marche de l'administration dans l'accomplissement des services publics : défense de troubler les opérations des corps administratifs ; défense de connaître des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient. Il est tout à fait rationnel, quand on prend ce point de départ, de soumettre aux tribunaux administratifs l'ensemble des réclamations que peut occasionner la marche d'un service public sans se préoccuper préalablement du point de savoir si l'action est basée sur un acte de gestion ou sur un acte d'autorité. Sinon, les opérations du corps administratif, qui présentent presque toujours ces deux

(1) Rationnellement il entraînerait plus loin encore, jusqu'à l'exclusion de toute compétence juridictionnelle, et à la transformation de la demande d'indemnité en réclamation purement gracieuse. V. *suprà*, n° 3, *in fine*.

éléments intimement mélangés, pourraient se trouver constamment soumis à l'examen des tribunaux judiciaires dont on a, à tort ou à raison, redouté les empiètements. Il est vrai que la règle ne s'applique pas, en principe, aux contrats passés par l'État ; mais c'est que, dans ces contrats, il a volontairement accepté la compétence judiciaire par cela seul qu'il contractait ; et d'ailleurs, les exceptions à cette compétence sont si nombreuses, pour les contrats passés en vue des services publics, qu'elles en sont presque devenues la règle ; ce qui, nous semble-t-il, trahit l'influence latente sur le législateur des principes contenus dans les lois de 1790 et de l'an III. On a placé dans le contentieux administratif tous les contrats de l'Etat qui intéressent directement la marche des services publics, tels que les marchés de travaux publics et les marchés de fournitures. Il est donc tout naturel d'y placer aussi les actions basées sur les dommages causés aux tiers dans la marche de ces services.

Il y a du reste à cette attribution de compétence des avantages pratiques incontestables. Il est possible qu'un acte qui, à première vue, apparaît comme un acte de gestion, soit dû à des ordres ou à des instructions supérieures qui le transforment en acte d'autorité. Dans ce cas si on donne compétence aux tribunaux judiciaires, ceux-ci seront obligés soit de se dessaisir complètement, soit de surseoir à statuer jusqu'à ce que l'interprétation de l'acte administratif ait été donnée par l'autorité compétente. S'ils ne le font pas, ils pourront être dessaisis par un conflit. Il y a là des difficultés et des lenteurs possibles qui seront toujours préjudiciables aux parties. On les évitera partiellement en confiant la solution de l'ensemble de ces questions aux tribunaux administratifs.

35. Il ne nous reste plus, pour terminer cette partie de notre travail, qu'à nous demander si l'État ne peut pas, dans certains cas, encourir des condamnations pénales. Nous avons vu, à l'égard des personnes morales privées, que ces condamnations étaient tout exceptionnelles, mais étaient admises dans certains cas par des dispositions de lois positives. Sur ce dernier point, croyons-nous, il ne faut pas, comme en matière de réparations civiles, assimiler l'État aux personnes morales du droit privé. La question est en effet très différente.

L'État ne se trouve plus ici comme en matière civile en face d'un particulier dont il a lésé les droits. C'est lui-même qui est chargé d'assurer l'ordre sur la surface du territoire, et c'est vis-à-vis de lui-même qu'existe la responsabilité pénale; on ne comprendrait guère l'État personne morale condamné pénalement envers l'État puissance publique par ses propres tribunaux. Ce serait contraire à la notion de l'unité de l'État. Nous pouvons nous dispenser d'insister, ceci étant très généralement admis (1). Faisons observer seulement qu'il ne suffirait pas pour justifier la solution, de dire, comme on le fait parfois, que le résultat d'une amende prononcée contre l'État se réduirait à en faire passer le montant d'une caisse publique dans une autre caisse publique. Car ce n'est pas toujours l'État qui profite du montant des amendes. Les amendes de police correctionnelle notamment ne lui sont attribuées que jusqu'à concurrence de 20 0/0 (loi 28 avril 1893, art. 45). Le résultat d'une amende prononcée contre lui serait donc loin d'être négatif. (*A suivre.*)

L. MICHOUD,

Professeur de droit administratif à la Faculté de droit de Grenoble.

(1) Cass., 11 avril 1848. D., 48, 1, 186. — SOURDAT. *Loc. cit.*, n° 1300. — C'est admis par GIERKE lui-même qui reconnaît seulement la possibilité d'une responsabilité pénale pour l'État faisant partie intégrante d'un autre État, et pouvant par conséquent être soumis à une juridiction supérieure.

DE

L'INTERDICTION DES PORTS D'UN ÉTAT AUX NAVIRES ÉTRANGERS POUR MOTIFS SANITAIRES

Une disposition du nouveau règlement sanitaire des ports du Brésil, promulgué par un décret du Président Peixoto (1), du 7 octobre 1893, n° 1558, a appelé notre attention sur la légitimité du rejet en haute mer des navires marchands, à bord desquels une épidémie s'est manifestée.

Dans l'été de 1893, le Brésil a pris plusieurs fois cette mesure, et cela dans des conditions, qui ont été souvent particulièrement graves (2). C'est à la suite de ces faits

(1) *Art. 53 du dit réglement.*— Tout navire qui, transportant des passagers et chargé à destination du Brésil, ne voudrait pas se soumettre aux quarantaines et autres opérations sanitaires indiquées dans le présent réglement, ou qui, à l'arrivée, fournirait de fausses informations à l'autorité sanitaire, et ne payerait pas l'amende encourue, se verra refuser l'entrée dans les ports de la République, tant qu'il aura le même commandant, pour lequel la peine sera perpétuelle.

PARAGRAPHE UNIQUE. — *Exceptionnellement, on pourra aussi refuser l'entrée des ports de la République au vaisseau qui, transportant un grand nombre de passagers, et se trouvant grandement infecté, aurait perdu beaucoup de malades durant le voyage, et menacerait de transmettre la maladie au pays.*

(2) Nous nous bornerons à rappeler le cas du bateau à vapeur *Carlo R.* Le *Carlo R.* partait de Gênes le 29 juillet 1894, dirigé sur Naples, avec 500 émigrants, sa patente était nette, munie du visa du consul général du Brésil à Gênes. Le consul général du Brésil avait notifié à l'affréteur du bateau que, par ordre du ministère de l'intérieur du Brésil, tous les vapeurs transportant des émigrants, devaient aborder au lazaret de *l'Isola Grande* avant d'entrer dans les ports du Brésil. A Naples, le *Carlo R.* embarqua d'autres émigrants, jusqu'au nombre total de 1,425 ; les autorités consulaires brésiliennes à Naples, apposèrent le visa sur la patente nette délivrée par les autorités locales et signèrent la liste des émigrants. Le *Carlo R.* partit le 31 juillet directement pour le Brésil, sans escales intermédiaires. Dans la traversée le choléra éclata à bord, et, arrivé à *l'Isola Grande*, le navire fut repoussé des ports du Brésil. La traversée de retour s'effectua dans des conditions désastreuses par les ravages de l'épidémie. La répulsion de l'*André Doria* présente un cas analogue. Il faut

qu'intervint la disposition dont nous parlons ; totalement absente du précédent règlement, pourquoi fut-elle introduite dans le nouveau ? Nous ne savons si c'est pour pourvoir aux cas qui pourraient se présenter à l'avenir, ou bien pour donner une espèce de justification posthume aux mesures d'interdiction déjà prises.

Quelle qu'en soit d'ailleurs la raison inspiratrice, le fait est grave. Il s'impose à l'attention, non seulement des spécialistes du droit international, mais encore des gouvernements des pays civilisés.

A cet égard, toute une série de questions se présente.

a) L'interdiction des ports aux navires étrangers, pour motifs sanitaires, est-elle légitime dans les cas précis indiqués par le paragraphe unique de l'article 53 du règlement sanitaire brésilien ?

b) D'une façon générale, cette mesure est-elle permise pour motifs sanitaires ?

c) Un État qui a accepté et exercé l'échange des rapports internationaux peut-il les faire cesser ou les interdire à son gré ?

d) Un État qui vit en rapports avec d'autres États, peut-il se fermer à leur commerce ?

e) Un État civilisé peut-il s'isoler complètement et refuser tout contact avec d'autres États ?

Telle est, en remontant des questions particulières aux principes l'échelle, la série des problèmes que nous rencontrons.

I. — Un État peut-il refuser tout contact avec d'autres États ? Telle est la première situation que nous devons examiner. La réponse à la question résulte de la notion même de souveraineté. D'après la détermination qu'en a faite Jellinek, la souveraineté est cette qualité caractéristique d'un État, en vertu de laquelle il ne peut être lié juridiquement que par sa propre volonté. Comment admettre qu'il soit contraint de sortir de l'isolement contre sa propre volonté sans détruire, jusque dans ses bases, son caractère souverain ? Telle est la

noter que l'émigration se faisait pour le compte du Brésil, obligé de rembourser aux compagnies, qui ont l'entreprise du transport, le nolis des émigrants, pour lesquels le transport est complètement gratuit.

question. On ne peut répondre avec précision que par l'analyse de la contrainte qui peut s'exercer sur la volonté de l'État. Cette contrainte peut naître des conditions de fait, dans lesquelles se développe la vie des peuples, ou de la volonté d'autres États. Dans le dernier cas, la souveraineté subit une atteinte ; dans le premier, elle n'en souffre pas : dans les nécessités inhérentes à la vie d'un peuple, il est clair que nous avons des motifs déterminants de la volonté de l'État, qui lui impriment une direction en lui fournissant un objet. La volonté qui se détermine d'après ces motifs ne cesse pas d'être une volonté souveraine ; se diriger d'après la nécessité des faits, c'est encore exercer une volonté autonome. Souveraineté ne signifie pas omnipotence absolue, mais autodétermination ; ce mot ne veut pas dire pouvoir tout ce que l'on veut, mais pouvoir tout ce que, selon les conditions naturelles, il est possible de vouloir. Si un État voulait occuper les espaces célestes, et ne le pouvait pas, nous ne dirions pas pour cela qu'il n'est pas souverain. Il y a des lois physiques qui limitent le champ de l'activité humaine et par conséquent aussi la sphère d'action d'un État. Ce serait de la folie que de vouloir franchir ces limites. Qu'un État puisse s'isoler complètement et refuser tout contact avec d'autres, c'est donc une question à résoudre d'après les lois naturelles au moyen des données historiques et sociologiques. Nous pouvons imaginer, en suivant notre fantaisie, une volonté sauvage qui, sur un écueil perdu au milieu de l'océan, refuse les bienfaits de la nature, et ferme obstinément les yeux à la lumière du soleil. Mais ce n'est pas ainsi qu'on considère l'État. L'individu peut, par un acte purement arbitraire, s'épuiser dans la solitude. Moralement ce peut être licite ou illicite, mais c'est possible. Pour un État, une hypothèse de ce genre serait absolument fantastique. Il faut faire abstraction de la réalité pour concevoir un peuple, vivant dans un continent éloigné, doté d'une civilisation propre, assez heureux pour avoir trouvé la parfaite équation de ses ressources territoriales avec les énergies des citoyens et leurs besoins matériels et moraux ; d'un tel peuple on chercherait en vain l'exemple dans l'histoire du monde. Or, même dans ces conditions chimériques d'indépendance matérielle, il ne saurait rester dans un parfait isolement ; ce serait inconci-

liable avec la nature humaine et ses aspirations élevées : à défaut de besoins économiques, les besoins intellectuels brisent toutes les barrières. D'ailleurs ce n'est pas en forgeant des hypothèses éloignées de la réalité qu'on peut résoudre les problèmes relatifs aux sociétés humaines. Et la réalité nous présente des populations sauvages qui vivent dans des régions, à nous presque inconnues et peu accessibles, et qui entretiennent des contacts de guerre et de voisinage avec d'autres tribus limitrophes.

La suppression absolue de tout contact est donc naturellement impossible. Mais la question devient plus sérieuse quand notre État, vivant en relations avec les autres, prétend soudain les interrompre au point de vue commercial.

II. — Un État, qui se trouve en rapport avec d'autres, peut-il se fermer à leur commerce ? Non, car en entrant en relation avec eux, il accepte tacitement les règles qui découlent logiquement de la nature de la société des États où il entre, et de la coutume. Il y a là une organisation dans laquelle l'État s'introduit, qu'il reconnaît et que, par conséquent, il impose lui-même à sa propre volonté. De ce chef la souveraineté de l'État n'est pas détruite, pas plus qu'elle ne l'est si, moyennant un traité, il s'oblige d'une façon déterminée. La base des obligations dans les deux cas est la même : un État ne peut se soustraire à l'accomplissement des obligations assumées d'une manière précise par un traité ; il ne peut davantage se refuser à celles qui lui sont imposées par l'organisation juridique où il est entré. La question se ramène à savoir si l'exercice du commerce avec d'autres États fait partie des obligations imposées par l'organisation juridique internationale. Et, ici, nous voulons donner au mot commerce le sens le plus large, à savoir l'échange de marchandises et valeurs et l'admission des étrangers dans le territoire. Ce commerce, manifestation économique de la loi de solidarité qui règle les rapports des différents peuples, ne peut être interdit d'une manière absolue par un État, sans que celui-ci se dépouille de sa personnalité internationale et se mette hors la société, car ainsi il nierait cette organisation juridique qu'on suppose au préalable acceptée par lui. Chaque État a le droit de déterminer dans quelle mesure et de quelle manière le mouvement des échanges peut s'effectuer dans son territoire ; il a le droit

d'interdire le libre trafic de produits déterminés qu'il peut s'il veut monopoliser, établir des droits d'entrée et de sortie; mais il n'a pas le droit de prohiber d'une manière absolue tout commerce. Pour supporter une telle interdiction, il faudrait qu'un État eût mérité d'être mis au ban de la communion internationale. En reconnaissant ce droit aux États, on prépare une sanction aux obligations du droit international. Le retrait du commerce s'offre en effet comme une de ces sanctions que le développement ultérieur de la société doit fournir au droit international, sanctions qui s'éloignent de l'emploi de la force matérielle pour s'approcher d'une contrainte principalement morale, consistant en une excommunication, c'est-à-dire en une interdiction de la communion internationale, par laquelle on frapperait l'État qui se soustrairait aux devoirs que cette communion impose (1), *hoc opus, hic labor;* là est le but que le siècle qui va finir ne peut atteindre encore, mais qu'il entrevoit déjà, qu'il commence à connaître, et va transmettre en héritage au siècle prochain.

Notre solution est donc qu'un État ne peut pas se fermer au commerce, parce que ce serait méconnaître les obligations qu'il accepte en entrant dans la communauté des États.

Tous les écrivains de droit international ne donnent pas à cet égard au problème qui forme l'objet de notre examen la même réponse. Mais, quelle que soit la conclusion à laquelle parvient, sur ce sujet, chaque écrivain, chacun d'eux ajoute une réserve ou un tempérament qui contient le germe de notre conclusion.

Nous ne pouvons donner ici que peu de détails sur ces opinions. L'un des plus logiques, parmi les précurseurs du droit international, fut peut-être Albericus Gentilis. Saisissant tout de suite le point essentiel de la question, il affirme que la nature impose aux hommes, ainsi qu'aux États, des lois de nécessité et voit dans les contacts entre les peuples, des faits naturellement nécessaires, tels qu'il n'est pas permis de s'y soustraire; par conséquent, il n'hésite pas à ranger

(1) Voir sur ce point HOLZENDORFF. *Grundrechte und Grundpflichten der Staaten p. 16. Recht auf auswärtigen Verkehr* dans son *Handbuch der Völkerrechts* §, t. II, p. 61.

le refus de prendre part au commerce parmi les cas de guerre (1).

Grotius est bien moins explicite. Il y a un droit de se procurer les choses nécessaires à la vie, non les superflues..... « de supervacuis et mere voluptariis non agimus, sed de his quæ vita desiderat, puta alimentis, vestimentis, medicamentis. Ad hæc igitur æquo prætio comparanda jus esse omnibus hominibus asseveramus ; dempto, si a quibus petitur ipsi ejus rei indigeant » (2). Des considérations dont Grotius fait précéder ses affirmations, on voit qu'il part d'une conception de la nature de la société qui confère aux États ce droit d'acquisition. Il nie cependant le droit de vendre, introduisant, entre ce droit et celui d'acheter, une distinction qui est restée dans la doctrine jusqu'à notre époque. L'erreur de Grotius est dans la manière de poser la question qui aboutit à une casuistique théorique et embrouillée, tandis que Gentilis affirme hardiment un principe qu'il considère comme essentiel à la conception de société et d'humanité. Cependant, Puffendorf se limite presque exclusivement à paraphraser les paroles de Grotius (3). Vattel y donne plus de développement, mais n'ajoute pas grand'chose de nouveau. En partant des principes présupposés du contrat social, il examine les devoirs et les droits naturels des hommes entre eux, puis, les ayant trouvés, il les attribue aux États : « Tous les hommes, dit-il, doivent trouver sur la terre les choses dont ils ont besoin. Ils les prenaient, tant qu'a duré la communion primitive, partout où ils les rencontraient, pourvu qu'un autre ne s'en fût pas déjà emparé pour son usage. L'introduction du

(1) Atque hic a natura bellum dicetur, si propter id suscipitur quod a natura tribuitur, et ab hominibus denegatur. Exemplum autem sit, si iter negetur, si portubus, si commeatu, si mercatura, si commercio excludimur...

Et ad portus, atque commeatus quod attinet, justa visa est Megarensium accusatio, et querela, quod propter jus gentium omni commeatu et commercio, ac portubus Athenensium prohiberentur ; etiam creditum contra libertatem Græciæ. *Nane qui istam tollit, societatem humanam lædit.* In portubus enim, navigationibus, communicationibus, commodationibus alternæ humanitatis est nexus firmissimus; quod Trismegistus dicebat : *Hic segetes, hic veniunt felicius uvae ;* atque addit Seneca : *Ita in regiones descripta sunt ut necessarium mortalibus esset inter ipsos commercium. (De jure belli.* L. T. CXIX. *De naturalibus causis belli inferendi.)*

(2) *De jure belli* et *pacis*, liv. II, ch. II, §§ XVIII à XX.

(3) *Le droit de nature et des gens*, trad par BARBEYRAC, liv. III, ch. III, § XI.

duction du domaine et de la propriété n'a pu priver les hommes d'un droit essentiel, et par conséquent elle ne peut avoir lieu qu'en leur laissant en général quelque moyen de se procurer ce qui leur est utile ou nécessaire. Ce moyen est le commerce, par quoi tout homme peut encore pourvoir à ses besoins. Les choses étant passées sous la propriété, l'on ne peut plus s'en rendre maître sans le consentement du propriétaire, ni ordinairement les avoir pour rien ; mais on peut les acheter, ou les échanger contre d'autres choses équivalentes. Les hommes sont donc obligés d'exercer entre eux ce commerce, pour ne pas s'écarter des vues de la nature, et cette obligation regarde aussi les nations entières, ou les États » (1). Vattel continue en parlant de la diversité des produits naturels dans les divers pays et de l'avantage réciproque de leur échange. Mais, dans une autre partie de son ouvrage, tout en fondant sur le devoir d'assistance mutuelle l'obligation de vendre les choses dont le possesseur n'a pas besoin pour lui-même et qui sont nécessaires à autrui, et en reconnaissant ainsi un droit d'acheter, il dénie cependant (2) à une nation le droit de contraindre une autre à la vente. « Le droit d'acheter les choses dont on a besoin n'est donc qu'un droit *imparfait*, semblable à celui qu'a un pauvre de recevoir l'aumône d'un riche (*sic*). Si celui-ci la lui refuse, le pauvre est fondé à se plaindre, mais il n'est pas en droit de le prendre par la force » (3). C'est seulement en cas d'absolue nécessité qu'une nation peut contraindre ses voisins à vendre à juste prix ce dont elle a besoin, et même peut s'en emparer par la force. L'extrême nécessité fait renaître la communion primitive, dont l'abolition ne doit priver personne du nécessaire (4).

On ne voit guère ce qu'il est possible de retenir de cette doctrine qui, sauf certains points secondaires, semble, à Pradier-Fodéré, lumineuse (5). Elle avait été reproduite déjà par G. F. Martens (6) ; mais c'est chez Pradier-Fodéré qu'elle trouve son expression la plus récente et la plus complète dans

(1) *Le droit des gens*, etc., liv. I, II, ch. II, § 21.
(2) *Le droit des gens*, liv. I, ch. VIII, § 88.
(3) *Le droit des gens*, § 89.
(4) *Le droit des gens*, § 91.
(5) *Traité de droit international public, européen et américain*, t. IV, § 1904.
(6) *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, t. I, § 22, 140.

la conclusion suivante : « La création d'entraves, la réglementation plus ou moins restrictive de la liberté des échanges, sont dans le droit absolu des États. Elles le sont à un tel point que, si une nation était assez fortunée pour suffire à tous ses besoins par les produits de son industrie, elle aurait incontestablement la faculté de refuser tout commerce avec les étrangers, et que nul ne saurait s'en faire, au point de vue du droit, un sujet de plaintes fondées, alors même que cette nation posséderait d'immenses quantités de marchandises, de denrées, de produits de toutes sortes, qui seraient complètement inutiles en sa possession. L'effet de ce système d'entier isolement serait, toutefois, que l'État qui l'adopterait, par rapport à son commerce, *renoncerait par là à la jouissance du droit commun des autres nations*, quant au trafic international, sans que ses droits de conservation de soi-même, d'indépendance ou de souveraineté, d'égalité et de propriété dussent cependant cesser d'être respectés » (1). Ce qui a été déjà dit nous dispense de relever ici la contradiction qui s'offre en ces conclusions, contradiction atténuée dans ses conséquences par cette réserve que Pradier-Fodéré s'empresse d'ajouter : « Mais ce n'est là qu'une situation purement hypothétique, que la théorie peut imaginer pour les besoins de la discussion, et *que la pratique des États civilisés et modernes ne connaît point* ».

Cette doctrine, suivie par la plupart des écrivains anciens et par quelques auteurs modernes (2), a été repoussée par Bluntschli. « Les anciens publicistes, dit-il, partant du principe de la souveraineté absolue de l'État, en déduisaient le droit de chaque État de se fermer aux étrangers. Mais les États sont membres de l'humanité ; ils sont tenus de respecter les liens qui unissent les nations entre elles : leur souveraineté n'est pas un droit absolu, elle est limitée par le droit international. Quelques États relativement civilisés ont essayé, à différentes époques, de s'isoler complètement : ainsi l'Égypte dans l'antiquité, le Japon et le Paraguay dans les temps modernes. Mais le droit international actuel ne tolère plus cet exclusivisme. La reconnaissance pratique de la liberté de faire

(1) *Loc. cit.*, § 1905.
(2) Voir entre autres PHILLIMORE, t. I, chap. XI, p. 235

du commerce et de voyager n'a lieu, malheureusement, que d'une manière fort lente et à la suite de beaucoup d'efforts » (1). Bluntschli a, en conséquence, formulé en deux articles les principes du droit international moderne, relatifs à cette question : « 381. Aucun État n'a le droit d'interdire, d'une façon absolue, aux étrangers, l'entrée de son territoire, et de fermer le pays au commerce général. — 382. Chaque État a le droit d'interdire l'entrée de son territoire à certains étrangers, pour motifs politiques ou judiciaires. » Le premier de ces principes parut excessif à plusieurs, entre autres à Negrin qui n'a pas craint de l'appeler *hérésie internationale* (2). Stoerk aussi critique les affirmations de Bluntschli et dit que, en déclarant implicitement vieillie la doctrine du droit d'exclusion des étrangers, il a complètement négligé de donner la preuve, avec pièces à l'appui, de la transformation ainsi opérée dans la pratique européenne (3).

Stoerk, à notre avis, n'a pas réfléchi que le fait qu'il n'y a pas d'exemple de semblables exclusions absolues, dans la société internationale moderne, est déjà une preuve que ces exclusions seraient contraires à la conscience juridique des peuples civilisés, à ce point qu'il ne nous serait pas facile de croire qu'un gouvernement pût résister un seul jour au mouvement d'opinion nationale et internationale que soulèverait une mesure de ce genre.

Nous ne trouvons pas non plus justifiée l'assertion de Stoerk qui prétend que les deux propositions de Bluntschli s'excluent réciproquement, et nous trouvons juste l'opinion de Mohl, rapporté par Stoerk lui-même, déclarant « *barbare* le principe qui reconnaît à chaque État, sur la base de la souveraineté absolue, le droit illimité d'admettre ou d'exclure les étrangers suivant un libre arbitre..... Les lignes artificiellement tracées sur la carte géographique ne peuvent être un obstacle à atteindre le but de l'existence, établi par l'Auteur de l'ordre universel ». Stoerk ne voit là que des exaltations

(1) *Le droit international codifié*, trad. par M. C. LARDY, 3e éd., p. 232-233

(2) Dans le *Tratado de derecho internacional maritimo.*

(3) FÉLIX STOERK. *Staatsunterthanen und Fremde*, dans le *Handbuch des Völkerrechts* de Holtzendorff, vol. II. p. 640.

théoriques, mais il ne s'aperçoit pas que ce sont les vives conséquences de la communion internationale et des exigences de cette communion.

A ces exigences rendent désormais hommage même ceux d'entre les écrivains qui paraissent vouloir se soustraire à la franche et loyale affirmation du principe. « Le droit de communication internationale, dit Martens, découle de l'essence même de la communauté internationale et sert de base au droit international. Il est en effet évident que, s'il n'y avait pas de relations entre les peuples, il n'y aurait pas non plus de règles juridiques pour les régir. »

La question a beaucoup perdu de son importance dans les temps modernes, du moins pour les États civilisés ; car il est impossible de supposer que l'un d'eux voulût s'isoler des autres nations et cesser toutes relations avec elles. Au contraire, tous tiennent à profiter de leurs droits. Ils admettent les étrangers sur leur territoire, encouragent les transactions commerciales et autres relations entretenues au dehors par leurs sujets, concluent dans ce but des traités, etc. (1).

Des deux propositions de Bluntschli, Dudley Field a inséré la première dans son projet de code international (2) ; elle a été adoptée par Gareis avec des expressions équivalentes : « Aucun État, dit-il, ne peut exclure complètement soi-même ou un autre du commerce international » (3). Et Holtzendorff a affirmé à plusieurs reprises que « repousser par principe, tout rapport de commerce et de personnes (Handels und Personenverkehr) serait une chose inconciliable avec les principes fondamentaux du droit international européen » (4). « Tant qu'un État veut conserver sa personnalité internationale, il est obligé de permettre un minimum de commerce, correspondant aux exigences commerciales générales, et il a le droit de le demander pour lui-même. Recher-

(1) *Traité de droit international*, traduit du russe, par A. Léo, vol. I, § 79.

(2) *Projet d'un code international*, trad. de l'anglais par Albéric Rolin V. art. 381, p. 172. V. aussi les auteurs qu'il cite, p. 174 et suiv.

(3) *Institutionen des Völkerrechts*, p. 85. *Das Recht auf internationalen Verkehr.*

(4) *Das Europäische Völkerrecht* dans son *Encyclopädie der Rechtswissenschaft*, p. 12-13.

cher et déterminer exactement ce minimum est d'un intérêt secondaire » (1).

III. — Il n'est pas nécessaire de s'arrêter longuement sur la question de savoir si un État, qui a accepté et exercé l'échange des rapports commerciaux internationaux, peut le faire cesser ou l'interdire à son gré. Poser une telle question, c'est la résoudre. Et la solution s'impose par un argument *a fortiori* tiré de la démonstration précédente. Mais elle peut aussi s'obtenir par un raisonnement indépendant. Le fait qu'on accepte et qu'on exerce l'échange des rapports implique, non seulement la reconnaissance de l'existence d'autres États et de quelques liens avec eux, mais la reconnaissance de leur activité commerciale, l'engagement tacite ou formel, mais en tous cas sacré, de respecter cette activité, en tant qu'elle s'exerce sur le territoire de l'État dont il s'agit et avec les citoyens dudit État. Il en résulte, en d'autres termes, des rapports contractuels qui, quoique tacites ou implicites, ne sont pas moins obligatoires que s'ils étaient écrits et explicites. Un État, qui a accepté l'échange des rapports commerciaux, ne peut le faire cesser ou l'interdire à son gré. Ce serait mettre son propre arbitre au-dessus des acquiescements juridiques par lesquels il l'a limité. Ce serait, en d'autres termes, nier toute l'organisation juridique internationale. En dehors des nécessités de guerre, et dans les limites établies par le droit international dans des circonstances spéciales, la suspension et la prohibition des rapports commerciaux ne sont pas admissibles.

IV. — La question revêt un caractère plus délicat lorsqu'on la réduit dans ses termes précis au renvoi des navires pour motifs sanitaires. Et ici, il faut se tenir en garde contre les trop fallacieuses impressions du public. Repousser, même à coups de canon, les navires infestés pouvait sembler encore chose permise à Vattel et peut paraître encore permis à une population dominée par la panique. Mais une question juridique ne se résout pas sereinement sous la pression de la peur. Protéger la santé publique est le devoir d'un État, d'où la nécessité de prendre des mesures de précaution.

(1) *Grundrechte und Grundpflichten der Staaten* § 16 ; *Recht auf auswärtigen Verkehr*, dans son *Handbuch des Völkerrechts*, v. II, p. 60-66.

Mais repousser tout court les navires infestés, ce n'est pas prendre des précautions, c'est recourir au moyen le plus violent et le plus sauvage de se dispenser d'en prendre. La première charité commence par soi-même, dit un proverbe connu, mais sacrifier les droits d'autrui à la conception de sa propre convenance, c'est la négation de toute loi morale et juridique. L'État, dans les ports duquel entre un navire infesté, se trouve par conséquent placé entre deux devoirs, l'un d'ordre intérieur, la protection de la santé de ses citoyens, l'autre d'ordre international, l'aide qu'il doit donner aux malheureux navigateurs. L'accomplissement de l'un de ces devoirs ne doit pas faire oublier l'autre. Ces idées acquièrent une plus grande précision et déterminent des devoirs plus précis et plus rigoureux lorsqu'on considère la position qu'acquiert un État dont le peuple est voué à l'exercice du commerce maritime. L'importance de ce commerce est telle qu'elle transforme presque la personnalité de l'État, la modifie et y imprime des caractères déterminés, en lui attribuant des droits spéciaux et en lui imposant des devoirs particuliers. L'État maritime acquiert autant de petites portions de territoire, qu'il y a de navires qui portent son pavillon ; il est chez lui même au milieu de l'océan, et, sous certains rapports déterminés, même dans les eaux territoriales d'autres États : en un mot, il est partout où flotte son pavillon et son pavillon peut flotter partout. Chercher des terres inexplorées, fonder des colonies, ouvrir de nouveaux débouchés aux produits de ses industries et de nouveaux champs à l'activité de ses citoyens, ce n'est pas un mince avantage. Des devoirs spéciaux y correspondent. Pour un État maritime, l'obligation de ne pas repousser de ses ports les navires étrangers est plus précise, plus rigoureuse que ne l'est, pour les autres, le devoir général de ne pas repousser la personne ou les marchandises des États étrangers. La solidarité internationale est plus grande pour les États maritimes, parce que le commerce maritime, qui s'exerce sur un champ unique, ouvert à tous les peuples, est une entreprise à laquelle tous les peuples maritimes sont associés. Interrompre capricieusement les communications commerciales, et fermer les ports est donc une chose presque inconcevable, vu qu'elle est directement

en opposition avec le principe supposé de l'existence d'un État maritime. Dans des temps encore barbares, on adopta le régime des quarantaines ; les règles de droit y relatives, furent considérées jusqu'à présent comme un droit de l'État à établir des limites à la liberté du commerce ; mais elles doivent aussi être considérées comme un devoir de l'État à l'égard des autres États. Avoir des lazarets ou des stations quarantenaires, où l'on puisse procéder aux désinfections nécessaires et où l'on ne rende pas trop dure la vie des équipages et des voyageurs en observation, c'est aujourd'hui un devoir élémentaire des États maritimes. Car s'il est nécessaire d'imposer de pénibles limites à la liberté des passagers, il ne peut être permis ni de les exposer à de plus grands périls que ceux au milieu desquels le malheur les a placés, ni de leur refuser les secours que la science suggère. Se dire non préparé à faire convenablement face à de telles éventualités, ce n'est pas même une excuse, vu qu'un État maritime doit, par nature, s'y attendre.

Ces principes ne sont pas l'expression d'un idéal d'utopiste ; prenant leur fondement dans la nature du rapport juridique international, ils recueillent le suffrage de la conscience commune de l'humanité.

En effet, la convention sanitaire conclue à Paris le 3 février 1852, à laquelle prirent part les délégués de la France, de l'Autriche, des Deux-Siciles, de l'Espagne, des États-Romains, de la Grande-Bretagne, de la Grèce, du Portugal, de la Russie, de la Sardaigne, de la Toscane et de la Turquie, établit, non seulement l'obligation d'entretenir et de créer le nombre de lazarets réclamés par les exigences de la santé publique, par le bien-être des voyageurs et par les besoins du commerce (art. VI), mais elle déclara ouvertement « que jamais aucune mesure sanitaire n'ira jusqu'à repousser un bâtiment *quel qu'il soit* ». La formule même de cette disposition, exprimée en termes si généraux, non limitée aux navires des États contractants, démontre ouvertement qu'on a voulu, en l'adoptant, proclamer un principe de droit international supérieur aux contingences de lieux et de nationalités et gravé dans la conscience commune. C'est donc une de ces dispositions qui sont insérées dans les traités, comme le disait

Madison, pour *reproduire simplement et affirmer le droit général.*

Et si la convention de Paris ne fut ratifiée que par la France, par la Sardaigne (la loi du 30 juin 1861 en étendit les effets au nouveau royaume d'Italie), par la Toscane et par le Portugal, cela ne dépendit certes pas d'une répugnance à de tels principes; bien au contraire, ce fut l'effet d'un courant d'idées hostile au système des quarantaines. Dans les conférences internationales qui firent suite à celles de Paris, celles de Constantinople en 1866, de Vienne en 1874, de Rome, 1885, puis dans celles de Venise, 1892, et de Dresde, 1893, toutes deux terminées par une convention, non seulement il ne s'est jamais dit un mot contre le principe consacré par la convention de Paris, mais au contraire, on l'a tacitement confirmé. Ces conférences, en effet, se sont occupées soit à restreindre dans les limites de l'absolue nécessité le régime des quarantaines, soit à l'entourer des soins nécessaires pour qu'il ne soit pas trop préjudiciable ni trop vexatoire à ceux qui doivent le subir. Le principe, solennellement affirmé à Paris par les États européens, fut aussi admis par les plus grands des États de l'Amérique du Sud. En effet, dans la convention sanitaire entre le Brésil, l'Argentine et l'Uruguay, promulguée au Brésil le 22 août 1889, on trouve insérée (art. 3) cette disposition : « Les Hautes parties s'obligent : 1° à fonder les lazarets nécessaires, étant convenable que les lazarets fixes soient situés dans les îles..... 5° à ne pas recourir à la fermeture des ports respectifs ni au renvoi d'*aucun navire, quel que soit l'état sanitaire du bord.* »

Ici la formule est aussi générale et elle a la même signification et la même extension que dans la convention de Paris. Le droit rationnel et le droit positif se rencontrent donc contre la légitimité de la fermeture des ports et du renvoi des navires pour motifs sanitaires; au contraire, ils s'entendent pour imposer aux États maritimes le droit et le devoir d'établir des lazarets et d'ordonner des quarantaines, en un mot, de sauvegarder les territoires de chaque État, tout en apportant des secours à ceux qui se trouvent à bord des navires éprouvés.

V. — Maintenant, si nous examinons à la lumière de ces principes, qui ont désormais pénétré dans la conscience des peuples civilisés, le paragraphe unique de l'article 53 du règlement sanitaire des ports du Brésil, nous en voyons l'absolue illégalité. L'adverbe par lequel il commence, *exceptionnellement*, contient, à vrai dire, un hommage aux principes sus-exposés, en tant qu'il reconnaît indirectement en eux la règle, mais nous ne pouvons pas nous consoler de cette concession, du moment qu'on a cru possible une exception, qui, en ouvrant la porte à l'arbitraire administratif, détruit la règle même. L'hommage est donc purement nominal; dans le fait la règle est violée : quelle efficacité peut avoir un principe de droit international dont une disposition de droit interne autorise la violation ? Le paragraphe continue en disant qu'on pourra refuser l'entrée des ports de la République au bâtiment qui, transportant un *grand nombre de voyageurs* et se trouvant *grandement infesté* aurait perdu *beaucoup de malades* durant le trajet et dès lors menacerait de *transmettre la maladie au pays*.

Notre mission n'est pas (et nous n'aurions pas la moindre compétence pour le faire) d'examiner jusqu'à quel point les clauses indiquées, telles que celle d'avoir perdu beaucoup de malades pendant le voyage, autorisent un jugement sur le plus grand danger de contagion. Mais, au point de vue juridique, nous ne pouvons nous abstenir d'observer que l'exception qu'on veut établir, déjà par elle-même illégitime, en tant qu'elle est en opposition avec un principe absolu, est rendue plus critiquable par une formule malheureuse. En effet, on ne comprend pas bien si les mots « *menacerait de transmettre la maladie au pays* », tendent à limiter ou à étendre l'application de la règle; c'est-à-dire, si la *menace* de *transmission* s'ajoute aux causes d'interdiction ou si les circonstances complexes d'avoir un grand nombre de passagers, d'être grandement contaminé ou d'avoir perdu beaucoup de malades pendant le voyage n'ont de force qu'autant qu'il en résulte un péril de transmission. Entre ces deux interprétations, laquelle choisir ? Il ne sera pas facile aux autorités chargées de se prononcer de donner une plus sereine explication de cet article, lorsqu'elles se trouveront sous la pression des circonstances; au milieu des clameurs d'une population en

proie à une aveugle et folle terreur, elles oublieront facilement, et peut-être volontiers, les règles de l'herméneutique légale.

Le paragraphe que nous examinons viole donc un principe arrêté de droit international. C'est aux États d'Europe qu'il appartient d'y porter leur attention.

Leurs navires et leurs citoyens, partis dans les meilleures conditions, peuvent se voir interdire, non seulement l'entrée des ports du Brésil, mais l'accès des lazarets, des stations quarantenaires, ils peuvent se voir contraints à *iterare æquor* dans les circonstances les plus tragiques que la fantaisie humaine puisse imaginer. Et le Brésil, pays civilisé, qui invite les Européens à abandonner le sol épuisé de leur patrie, pour féconder de leur travail les terres américaines, ne peut pas, ne doit pas se soustraire à l'obligation de retrancher de ses règlements tout ce qui signifie oubli de ses obligations juridiques et mépris de tout sentiment d'humanité.

G. Grasso,
Professeur à l'Université de Gênes.

LA

LÉGISLATION SUR LES BOISSONS FORTES AUX ÉTATS-UNIS

Dès les premiers temps de leur fondation, les colonies américaines engagèrent une lutte énergique contre l'abus des boissons alcooliques. On adopta divers moyens, on promulgua diverses lois pour en faire disparaître les mauvais effets ou en supprimer la consommation. La grande majorité de ces lois avaient pour objet soit la punition de l'ivrognerie, soit la réglementation de l'ordre dans l'intérieur et à l'extérieur des débits, la concession du droit de vente ou *licence*, l'imposition de quelques réglementations spéciales. D'une manière générale, le plan adopté d'habitude était la concession de *licences* avec certaines restrictions; ce système prévalut dans presque tous les nouveaux États de l'Union, au fur et à mesure de leur formation successive.

Aujourd'hui il y a aux États-Unis cinq formes distinctes de législation, qu'on peut, en gros, classer comme suit :

1) Le système de la *licence à droits élevés :* par là on désigne une licence susceptible de diminuer la consommation excessive des alcools et de faire disparaître les petits cabarets, les estaminets et les comptoirs.

2) Des mesures restrictives telles que *l'interdiction de vendre à des mineurs*, *la réglementation des débits*, etc. Ces mesures accompagnent généralement le système précédent, car les lois dites de licence à droits élevés sont des mesures de restriction et de suppression. Étant donné que dans la plupart des cas la *licence* ou autorisation spéciale n'est imposée que pour fournir un gros revenu public, il en résulte l'opinion si souvent exprimée par les adversaires de la vente des boissons, que le gouvernement donne le droit de faire le mal. La loi sur la licence à droits élevés peut donc être considérée dans son sens le plus complet comme une mesure restrictive.

3) La troisième forme de législation est celle connue sous le nom d'*option locale*. Il y a plusieurs manière d'appliquer ce principe. En général il indique la résolution des habitants d'une localité donnée, qui décident si les boissons alcooliques seront ou non vendues dans un certain territoire. Cet usage a pris une grande extension sur divers points des États-Unis.

4) La quatrième forme de législation cherche à *empêcher la fabrication et la vente* des boissons alcooliques. C'est là de beaucoup la mesure la plus radicale ; elle a été adoptée en assez peu d'endroits : ce n'est que dans trois États de l'Union seulement qu'elle a pu passer comme loi d'État.

5) La dernière méthode, tout à fait récente aux États-Unis, est celle adoptée par la Caroline du Sud ; c'est celle des *dispensaires publics*, où le gouvernement est seul acheteur et seul vendeur des boissons alcooliques. Le commerce des liquides devient un monopole d'État, qui supprime les cabarets ordinaires.

Avec ces cinq systèmes, appliqués dans les cinquante États et Territoires de l'Union américaine, il est impossible d'exposer les règles sur le trafic des boissons comme une question de droit national. La grande variété de l'application et les différentes phases traversées par les mêmes lois rendent impossible tout exposé uniforme et général de la législation dans son ensemble. Le seul moyen possible est de considérer séparément certains États et certaines localités dans ces États ; c'est dire qu'un court article ne peut embrasser qu'une bien petite partie des aspects de cette importante question.

Il est toutefois une vérité générale qu'on peut affirmer, c'est que pendant la formation et le développement de la République américaine il y a toujours eu un grand nombre de gens s'abstenant complètement de boissons alcooliques (*teetotalers*) ou tout au moins de partisans déclarés de la tempérance en guerre perpétuelle contre le trafic des boissons ; et le résultat est qu'aujourd'hui même, les Américains, dans leur ensemble, sont un peuple sobre. La quantité de boissons alcooliques consommée en moyenne par chaque individu est petite, en comparaison des autres nations. La consommation

totale des États-Unis en 1892 donnait 17,16 gallons par tête, tandis que dans le Royaume-Uni, pour la même période, elle était de 31,61 gallons. Les chiffres donnés pour la Grande-Bretagne portent seulement sur la bière nationale ; on doit ajouter quelque chose pour les boissons importées. Alors que la consommation personnelle est faible pour l'ensemble des États-Unis, dans certaines grandes villes, comme Chicago et New-York, elle est énorme. Il faut aussi remarquer que la population des États-Unis a toujours eu l'amour de la vie de famille avec le souci de la défendre, et qu'une grande partie de la législation a été inspirée par un puissant désir de protéger la famille et la vie familiale.

On croit préférable en cet article de présenter aussi brièvement que possible la législation de plusieurs des États de l'Union où apparaissent les différentes méthodes de législation sur les boissons, par exemple les États du Maine, Kansas, Iowa, Caroline du Sud et Massachusets ; on donnera les résultats de la législation dans chaque cas, et l'on finira par quelques considérations générales sur les conséquences sociales de cette législation.

Législation sur les boissons fortes dans l'Etat du Maine.

Les premières lois visant à supprimer l'abus des boissons alcooliques appartiennent à la période coloniale, mais l'ère législative moderne date de 1851 environ, année où le Maine édicta sa première loi de prohibition (1). Une loi prohibitive imparfaite et insuffisante avait été promulguée dans cet État dès 1846. La principale raison de ces mesures était la situation commerciale. Les principaux produits du Maine étaient le bois de construction et le poisson, qu'on échangeait aux Indes occidentales contre les mélasses et autres produits, les premières représentant une forte proportion de l'échange. Les mélasses étaient converties en rhum, et presque tout l'alcool fabriqué dans l'État ou importé était consommé dans l'État même. Ce fait amena à penser que presque tout l'excédent des produits se consommait en boissons et l'on voulut adopter

(1) Lois de 1851, chapitre 211.

des mesures énergiques de prohibition. La loi défendit la fabrication et la vente des liqueurs alcooliques, en prononçant une amende de 10 dollars, 20 dollars, et 20 dollars et 6 mois de prison respectivemeut pour les première, deuxième et troisième infractions. Le gouvernement désigna des agents spéciaux chargés de vendre pour les besoins de la médecine. En 1853 la loi fut revisée, les amendes et les peines fixées à 20 dollars pour la première infraction, 20 dollars et 30 jours de prison pour la seconde, 20 dollars et 60 jours de prison pour la troisième, et 20 dollars et quatre mois de prison pour la quatrième contravention et les suivantes. En 1855 la loi fut revisée à nouveau et refondue, et les peines encore augmentées (1). Le mécontentement causé par la manière dont la loi fut exécutée la fit abroger en 1856 et l'on en revint à la loi des « *licences* » (2). Mais la question continua à être agitée, et deux ans après, elle était soumise à un vote du peuple, dont le résultat fut une majorité en faveur de la prohibition. Les lois furent amendées à plusieurs reprises et les amendements portèrent surtout sur la façon d'appliquer la loi et sur des modifications de peines.

Malgré les nombreuses difficultés de la mise en pratique de ces lois, malgré les nombreux abus qui ne cessèrent pas, l'amendement prohibitif ajouté à la Constitution passa en 1884 et fut applicable le 1er janvier 1885. Il contenait la disposition suivante : « La fabrication et la vente des boissons alcooliques, le cidre excepté, la vente, la détention des boissons alcooliques, sont et seront désormais interdites ; excepté pourtant la vente et la détention de ces liquides applicables aux besoins de la médecine, de l'industrie et des arts, laquelle pourra être autorisée dans les cas fixés par la législature. » Sous le régime établi par cet amendement, la loi actuelle, qui est de 1889, est bien étudiée et traite de nombreux points techniques. Pour que l'alcool puisse être fourni aux besoins de la médecine et de l'industrie, le gouvernement et le Conseil désignent un commissaire qui fournit aux magistrats municipaux des produits purs, et les magistrats municipaux désignent pour vendre ces produits alcooliques un agent qui reçoit sa provision

(1) Voir Lois de 1855, chapitre 166.
(2) Lois de 1856, chap. 52-55.

du commissaire de l'État. Les livres de comptes de l'agent doivent être à la disposition de tous les citoyens.

Les peines infligées pour les diverses violations de la loi peuvent s'énumérer comme suit : vente de boissons alcooliques, sauf le cas prévu par la loi : 50 dollars d'amende et trente jours de prison pour la première infraction, 200 dollars d'amende et six mois de prison pour les suivantes ; — tenue d'un débit de boisson ou d'un bar, 100 dollars d'amende et soixante jours de prison ; — pour tout marchand établi, 100 dollars d'amende et trente jours de prison la première fois, 200 dollars et quatre mois de prison les suivantes ; — détention d'alcools destinés à la vente en violation de la loi, détention pour la vente par intermédiaires, ou aide donnée à ces intermédaires, 100 dollars d'amende et soixante jours de prison ; — voyager d'un lieu à un autre pour transporter et offrir de vendre, obtenir ou tâcher d'obtenir, vendre et livrer de l'alcool, 25 à 500 dollars d'amende, et à défaut de paiement deux à six mois d'emprisonnement ; — introduire sciemment dans l'État ou transporter d'un lieu à un autre dans l'intérieur de l'État de l'alcool destiné à être vendu ou proposé, 50 à à 1,000 dollars d'amende et soixante jours de prison ; — fabrication de liquide alcoolique quelconque destiné à la vente, le cidre excepté, 100 dollars d'amende et deux mois de prison. La loi déclare aussi que tous locaux où l'alcool est vendu et emmagasiné, consommé sur place ou détaillé dans des conditions non autorisées par la loi, sont contraires à l'ordre public : la sanction consiste en une amende ne dépassant pas 1,000 dollars ou un an de prison. Pour assurer plus efficaccement l'observation de la loi, on a édicté certaines dispositions spéciales, à savoir que l'acquittement de la taxe de l'Union par un marchand de liquides est la preuve *à priori* qu'il vend de l'alcool. Sur une déclaration affirmée par serment un mandat (*magistrate's warrant*) peut être délivré pour autoriser les représentants de la loi à faire une perquisition, à saisir l'alcool et à en arrêter le détenteur.

Toute personne trouvée en état d'ivresse dans la rue, sur les grands chemins, dans un endroit public, dans sa propre maison ou ailleurs, si elle troublele l'ordre, est passible d'une amende ne dépassant pas 10 dollars et d'un emprisonnement

n'excédant pas trente jours. Toute personne ayant souffert dans sa personne, ses biens ou ses moyens de subsistance par le fait d'un individu en état d'ivresse a le droit d'intenter un procès à celui qui a contribué à l'enivrer. Tout récemment encore, on permettait la vente de l'alcool en fût ou bouteille d'origine ; aujourd'hui cette vente même est interdite. Pour faire observer la loi, le *marshall* et la police ordinaire de chaque circonscription municipale (*Town*) ont pouvoir d'agir. Dans le comté, le shériff et ses subordonnés sont non seulement tenus de faire exécuter les jugements et les décisions des tribunaux et de faire aboutir les poursuites légales, mais encore obligés de veiller à ce que les lois soient observées et de faire intenter des procès aux délinquants. Dans les cas où les lois ne seraient pas scrupuleusement appliquées par les magistrats du comté, le gouverneur de l'État, sur la pétition de trente contribuables d'un comté quelconque, est tenu de désigner des délégués spéciaux pour faire appliquer la loi. En général le shériff du comté et ses suppléants sont responsables de l'application des actes législatifs.

Malgré les précautions prises pour empêcher l'abus des liqueurs alcooliques, malgré l'hostilité générale du sentiment public et l'enseignement quotidien de la tempérance dans les écoles, la loi est souvent violée. Au rez-de-chaussée de l'Hôtel de Ville il y a une salle, dite *salle du rhum*, où l'on serre l'alcool saisi par les autorités. La quantité saisie prouve à quel point la loi est violée. Cet alcool est périodiquement détruit, ou bien les meilleures qualités sont distillées à nouveau pour l'usage des agences de l'État. La provision est vite remplacée, bien que pourtant la quantité diminue chaque fois depuis la pleine application de la nouvelle loi. Alors que l'étranger dans l'une des grandes cités du Maine aurait officiellement de la difficulté à trouver de l'alcool, il y a des « sous-sols » où l'on en vend en cachette. Le « colportage en poche », connu sous le nom de *bootlegging* dans le Kansas, est un autre système de vente clandestine. Le colporteur rôde dans les rues et vend à ses clients à tant par verre, puis à la bouteille. Nombre de gens dans chaque ville se livrent à ce trafic. Autres violations relatives de la loi dans les boutiques de droguerie : nombre de droguistes avaient coutume de fournir de l'alcool en cas de

besoin, et presque tous les pharmaciens payaient la taxe spéciale des États-Unis, fait considéré comme preuve de vente illégale. Le nombre de personnes qui payaient la taxe des détaillants dans le Maine pendant l'année finissant le 30 juin 1892 était de 808, sans compter 214 personnes qui acquittaient l'impôt des détaillants de boissons de malt.

Presque tous les droguistes de Portland acquittaient la taxe. L'agence de la municipalité elle-même n'est pas à l'abri des violations de la loi. Alors que l'agent officiel est tenu d'enregistrer la nature et la quantité de l'alcool vendu ainsi que la date de vente et le nom de l'acheteur, la loi n'exige de l'acheteur que sa déclaration, à savoir qu'il destine l'alcool à des besoins thérapeutiques, industriels ou chimiques. Mais toute personne qui fait sciemment une fausse déclaration est punissable d'une amende de 20 dollars. Malgré cela ces déclarations ne sont guère faites que pour la forme et on obtient des bouteilles d'alcool autant qu'on en veut. En 1891 les profits de l'agence municipale des alcools à Portland, ville de 30,000 habitants, ont été de 20,000 dollars environ. Alors que les arrestations pour ivresse et désordres ont été de 830 pour l'année finissant au 31 mars 1892, le nombre total des arrestations pour l'ensemble des crimes était de 1,500. En somme le nombre des délits tend à augmenter bien que celui des condamnations dépende beaucoup de la vigilance des magistrats et de la police. En 1891, le nombre des poursuites sur accusation de violation de la loi sur les alcools a été de 810; dans l'année finissant au 30 novembre 1892, 1,714 personnes ont été menées à la prison du comté pour ivresse,et 348 pour vente de boissons alcooliques. La loi prohibitive du Maine semble fonctionner parfaitement dans les districts ruraux et presque toutes les violations de la loi sont commises dans les villes grandes ou petites ; et la situation est la même dans les autres États, ainsi que nous l'allons voir.

Législation sur les boissons fortes dans l'État de Kansas.

Les premiers colons du Kansas étaient en grand nombre originaires de la Nouvelle-Angleterre ; ils apportaient avec

eux les traditions, les lois et les usages des États dont ils étaient originaires. Il n'est donc pas étonnant que les premières décisions prises par les habitants de Lawrence, la plus importante des anciennes villes de cet État, aient été d'abord une loi prohibitive, et ensuite la suppression des lieux de débit et l'expulsion de leurs tenanciers.

En 1859, une loi générale d'État fut promulguée : elle subordonnait la concession d'une *licence* ou droit de vente à la condition qu'il y eût eu une pétition de la majorité des chefs de famille de la ville ou du district ; le prix de la *licence* allait de 50 dollars à 500 dollars (1). La pénalité infligée en cas de vente sans *licence* était une amende n'excédant pas 100 dollars. La vente le dimanche, un jour d'élection ou le 4 juillet, rendait le marchand passible d'une amende de 25 à 100 dollars avec un emprisonnement de dix à vingt jours et suppression de la *licence*. Toute personne en possession de ce privilège devait fournir une caution montant jusqu'à 2,000 dollars. On décida aussi qu'il était illégal de vendre à des gens ivres, ou à des hommes mariés, contre la volonté connue de leurs femmes. Cette loi ne s'appliquait pas aux cités « *corporated* » ayant plus de mille habitants ; celles-ci avaient plein pouvoir de réglementer les *licences*. En 1867, une nouvelle loi étendit la prohibition complète à tous les comtés non organisés de l'État (2).

En 1880, les habitants du Kansas votèrent un amendement à la Constitution d'un caractère tout à fait prohibitif, qui fut adopté à une majorité de 8,000 voix : 92,000 étaient pour et 84,000 contre l'amendement. Le nombre total des votants cette année-là était de 200,000. Donc, plus de 24,000 électeurs qui prirent part à l'élection, s'abstinrent de donner un vote sur cette question. L'amendement est ainsi conçu : « La fabrication et la vente des boissons alcooliques seront définitivement prohibées dans cet État, excepté pour les besoins de la médecine, de la science et de l'industrie » (3).

L'amendement constitutionnel fut suivi d'une loi de 1881, amendée une première fois en 1885 et une seconde fois en 1887.

(1) Lois du Kansas, 1859, ch. 91.
(2) Lois du Kansas, 1867, ch. 81.
(3) Lois du Kansas, 1879, ch. 165.

Elle ordonnait que toutes personnes qui fabriquaient, vendaient ou échangeaient des spiritueux, des boissons de malt, des vins, des liqueurs fermentées ou autres boissons alcooliques tombaient sous le coup de la loi. Cette loi décidait encore que ces liquides pouvaient être vendus pour les besoins de la médecine, de la science et de l'industrie, dans les cas spéciaux qu'elle déterminait. Toutefois les personnes qui le désiraient pouvaient obtenir une autorisation de droguiste en s'adressant au *probate judge;* celui-ci a droit de l'accorder pour un an à tout individu honorable inscrit comme pharmacien faisant le commerce de la droguerie. Le magistrat peut en tout temps annuler cette autorisation. Pour l'obtenir le postulant doit déposer, trente jours avant d'avoir une réponse, une pétition signée par lui-même, par vingt-cinq propriétaires honorables et vingt-cinq femmes honorables ayant 21 ans au moins, et habitant un *township*, une cité de troisième classe ou un district. La pétition doit indiquer l'endroit où la maison de commerce est située, affirmer l'honorabilité du postulant, assurer qu'il ne boit pas d'alcool, qu'il a un fonds de droguerie d'une valeur de 1,000 dollars, s'il s'agit d'une cité, de 500 dollars pour toute autre localité. Le postulant devra publier sa demande et préciser tous les détails de sa pétition. L'attorney du comté ou tout autre citoyen peut faire opposition. L'autorisation sera inscrite sur le registre de la *probate court* et une copie légalisée sera affichée ostensiblement dans le magasin où se fait le commerce. Celui qui reçoit l'autorisation doit s'engager à ne pas violer la loi sous caution de 1,000 dollars.

Tout pétitionnaire ou tout citoyen peut en appeler de la décision du *probate judge* à la cour du district dont la décision est sans appel. Une pétition signée de vingt-cinq hommes et de vingt-cinq femmes honorables du *township*, de la cité ou du district, peut demander le retrait du privilège ; le droguiste est alors cité devant le juge pour prouver qu'il observe la loi de bonne foi ; si cette preuve est impossible, son privilège peut être supprimé. Le juge peut de sa propre initiative annuler toute autorisation. La loi décide aussi qu'un médecin peut prescrire de l'alcool à son malade, « mais une telle prescription ne devra être faite qu'en cas de besoin urgent et s'il juge nécessaire l'emploi de

l'alcool ». En revanche un médecin ne peut remettre à un malade de l'alcool comme médicament et en recevoir le prix à moins qu'il n'ait une autorisation. Une ordonnance médicale qui ne respecterait pas les prohibitions législatives entraînerait comme pénalité une amende de 100 dollars au moins et 500 dollars au plus, avec 10, 30 ou 90 jours de prison. Le droguiste doit consigner sur un livre le détail exact et complet de chaque vente, et l'acheteur doit donner un témoignage écrit que l'alcool acheté sera employé comme médicament pour telle maladie déterminée, et ne sera pas consommé comme boisson, ni vendu, ni donné. Ce témoignage doit être conservé et joint à l'acte dressé pour la vente.

Pour fabriquer l'alcool destiné à la médecine, la science et l'industrie, il faut obtenir une permission analogue qui nécessite une pétition signée de la majorité des électeurs résidents, sauf dans les villes de premier et second ordre où la pétition doit être signée par cent électeurs résidents. Le fabricant doit s'engager à payer un dédit de 10,000 dollars, engagement garanti par trois cautions solvables. Le fabricant ne doit vendre qu'avec le bouchage de fabrication et aux droguistes autorisés. Sa permission est valable cinq ans seulement.

La loi déclare aussi les lieux où l'alcool est fabriqué ou vendu illégalement contraires à l'ordre public. Les tenanciers de salles de réunion, où l'on fournit des boissons alcooliques, où l'on conserve des alcools destinés à être vendus, échangés ou donnés comme boisson, distribués entre les membres d'un club, violent la loi. Il est également interdit de donner de l'alcool à des mineurs.

Il y a des amendes fixes pour chaque infraction particulière ; elles vont de 100 dollars à 500 dollars et l'emprisonnement est de 30 à 90 jours. Les magistrats et la police reçoivent pleins pouvoirs pour poursuivre les délinquants et les *probate judges*, les secrétaires du comté et autres magistrats civils sont passibles de peines sévères et de la perte de leurs emplois pour négligence dans leurs devoirs ou refus d'appliquer activement la loi. En 1887 on décida aussi que le Conseil exécutif nommerait pour chaque cité de premier ordre trois commissaires de police, chaque fois qu'on jugerait cela nécessaire à la meilleure organisation

de la cité, ou que deux cents pères de famille ou électeurs ayant qualité adresseraient une demande pour obtenir ces nominations. Ces commissaires de police ne sont pas sous le contrôle du Conseil municipal ou du maire de la cité où ils sont nommés. Enfin pour qu'on ne tournât pas la loi on arrêta que « le fait de fournir de l'alcool » ou tous moyens et stratagèmes pour éluder les dispositions de cet *act* seraient assimilés à la vente illégale et tomberaient sous le coup de la loi.

En résumé la loi semble être très près de la perfection dans ses dispositions pour empêcher la fabrication et la vente des boissons alcooliques. Malgré tout, les violations en sont fréquentes et habituelles dans toutes les grandes villes du Kansas. Le Kansas est un État de 82,000 milles carrés, avec 1,428,000 habitants d'après le recensement de 1890. Il n'y a pas de grandes villes ; sept seulement ont une population supérieure à 10,000 âmes et la plus grande, Kansas-City, sur la frontière orientale, a environ 40,000 habitants. C'est dans ces villes surtout qu'on viole la loi, tandis que dans les districts ruraux et les petits villages elle est strictement observée. Des recherches récentes faites à Kansas City ont montré qu'il y avait soixante-quatorze établissements où l'on vendait des boissons alcooliques en violation de la loi. Dans la rue principale, sur l'espace de trois îlots de maisons, il y a treize de ces établissements. Aucune enseigne ne les désigne et les habitués seuls savent les trouver. On entre par une porte, on tourne à droite ou à gauche dans un passage, une seconde porte donne dans la salle où l'on vend l'alcool et où l'on joue généralement. Pourtant Kansas-City est administré par un conseil de commissaires de police, nommés par le gouverneur, et qui à leur tour ont nommé le juge de police, le *marshall* et autant d'agents de police qu'ils ont cru nécessaire à la mise en vigueur de la loi; le nombre de ces derniers ne dépasse pas 1 pour 1,500 habitants. Voici quelles sont les raisons de ces violations ouvertes de la loi : c'est d'abord la corruption et l'incapacité de la police qui les permet ; en second lieu le désir chez beaucoup de gens d'assurer en tolérant ces débits un revenu à la cité ; et enfin le manque d'efforts organisés de la part des citoyens pour faire exécuter la loi.

A Wichita, cité de l'intérieur, qui a environ 30,000 habitants, on exploite ouvertement ces établissements en violation de la loi, et les marchands d'alcool en gros s'arrangent pour continuer leurs affaires, tous payant des amendes en échange du privilège. Voici comment on recueille le montant de ces amendes. Comme l'arrestation et la condamnation des violateurs de la loi devient chose ordinaire, on paie l'amende et on recommence son commerce aussitôt ; plutôt que de subir le procès public, ils prennent l'habitude de s'avouer coupables une fois par mois et d'envoyer au tribunal le montant de l'amende. A Kansas-City le montant de cette amende est de 51 dollars par mois pour chaque violation ; à ce taux les 74 établissements donnent un important revenu à la ville.

La ville de Lawrence qui est le siège de l'Université et le pays de l'auteur de cet article, s'est toujours fait remarquer pour la stricte observation de la loi. Depuis peu, à cause de la négligence des magistrats, on ne cesse d'exploiter des débits et des comptoirs de boissons. Même quand les coupables sont arrêtés (et ils sont difficiles à prendre), jugés, condamnés et forcés de payer l'amende, ils retournent à leurs anciennes occupations sitôt leur élargissement.

Il y a trois ou quatre manières principales de violer la loi dans le Kansas. La première est l'exploitation de débits ouverts à tout venant au mépris de la loi; la seconde est ce qu'on appelle « *joint* » : des individus font semblant d'exploiter quelque commerce, telle que la vente des cigares, une salle de billard ou une petite épicerie. C'est là que les clients viennent demander de la « boisson de houblon », du « tonique », etc., et on leur sert de l'alcool sous ces noms prétendus. La troisième manière de frauder se pratique dans les drogueries ou pharmacies qui ont obtenu la « licence » pour vendre des boissons alcooliques pour les besoins de la médecine, souvent *sans* renseignements suffisants, en violation de la loi. En quatrième lieu on a le « colporteur en poche » ou *boot-legger* qui vend dans la rue le contenu d'une bouteille dissimulée aux gens qui ne désirent que boire un coup. Enfin c'est le club composé d'un nombre de gens ayant les mêmes goûts, qui louent une salle où chacun a son armoire où l'alcool est renfermé. De cette façon chaque membre a sa clé, il peut entrer, se servir

lui-même et ainsi échapper à la loi. La loi déclare nettement que ces clubs sont illégaux, les tribunaux en ont décidé de même ; pourtant il est fort difficile d'établir l'infraction et le club est chose fort commune.

On remarquera par ce qui précède que les lois, la pénalité et les divers modes d'infraction sont les mêmes que dans l'État du Maine. Au Kansas comme dans le Maine, la loi est respectée dans les localités rurales et violée dans les grandes villes. On remarquera aussi que l'observation de la loi varie d'une année à l'autre selon la rigueur des magistrats et la vigilance des personnes qui veulent que la loi soit exécutée. Au Kansas, bien que la prohibition n'ait été acquise que par une faible majorité et surtout par l'activité du parti politique dominant qui obtenait les adhésions, la mesure prohibitive ne sera probablement pas abrogée ; il y a toutefois réaction aujourd'hui. Le 6 novembre 1894, les électeurs de l'État eurent à se prononcer sur un amendement constitutionnel qui aurait donné le droit de vote aux femmes ; l'amendement fut repoussé. S'il eût passé, la cause de la prohibition aurait été considérablement renforcée, car les femmes sont généralement favorables à la loi prohibitive. Une preuve de la force croissante du mouvement prohibitif est l'enseignement des principes de tempérance dans les écoles ; la jeune génération grandit avec la croyance que les débits et comptoirs de boissons ne doivent pas avoir de place dans la société moderne et que les gens peu honorables seuls fréquentent, en violation ouverte de la loi, les endroits où se vendent les boissons alcooliques. La conséquence est une grande prévention chez les jeunes gens contre la fabrication et la vente de l'alcool.

La *décision* sur les fûts et bouteilles d'origine qui, pour favoriser le commerce entre les États, donnait le privilège à tout fabricant d'expédier ses alcools dans tous les États de l'Union et de les vendre dans les récipients d'origine par l'intermédiaire de leurs agents, causa une vive émotion dans le Kansas et sembla porter un coup sensible à la prohibition. Mais l'indignation publique se manifesta contre cette *décision*, et les protestations de beaucoup de gens qui n'avaient pas d'intérêt en la matière ou même qui avaient été contre la loi est la preuve évidente qu'on avait obtenu des résultats par la longue application de

l'*act* prohibitif. On ne voulut pas voir reparaître le « bar », menaçant la famille et la communauté, et quand un nouveau référendum aura lieu, ce qui ne saurait manquer, on trouvera au Kansas une majorité en faveur de la prohibition.

Législation sur les boissons fortes dans l'État d'Iowa.

La prohibition dans l'État d'Iowa a passé sensiblement par les mêmes phases qu'au Kansas. La première loi prohibitive, adoptée en 1855, autorisait la fabrication et la vente du cidre et des vins indigènes, et plus tard de la bière. Sous le régime de cette loi il y eut une tendance à pratiquer la vente des spiritueux en même temps que celle des boissons autorisées. En 1882, l'amendement prohibitif de la constitution fut adopté à une grande majorité, mais par suite de quelque irrrégularité dans la confection de la loi, l'amendement fut ensuite déclaré inconstitutionnel par la Cour suprême. Le parti républicain qui était alors au pouvoir fit passer la loi actuelle de prohibition en 1884. Elle a depuis subi quelques changements, et en 1890 elle fut refondue. La loi actuellement en vigueur ordonne ce qui suit : « Personne n'a droit de fabriquer pour la vente, de vendre, de détenir pour la vente, de donner, échanger, troquer ou détailler aucune boisson alcoolique pour une raison quelconque autre que celles prévues dans cet *act* ». L'expression : « Boisson alcoolique » de l'*act* comprend l'alcool, l'ale, le vin, la bière, les spiritueux, les boissons tirées du vin ou du malt et tous liquides enivrants. Les dispositions de la loi de l'Iowa sont semblables à celles du Kansas en ce qui touche aux infractions et aux peines. Un des traits particuliers de cette loi, ce sont les dispositions minutieuses qui ont trait à la vente chez les pharmaciens. On inflige des amendes à quiconque vend à un mineur, à une personne ivre ou à un ivrogne, à quiconque vend sans permis ou détient de l'alcool avec dessein de le vendre illégalement. De même, tout lieu où l'on détient de l'alcool pour la vente est déclaré contraire à l'ordre public (*a nuisance*) ; toute personne ayant des intérêts ou la direction dans un club ou autre lieu où l'on reçoit et garde de l'alcool pour vendre, donner, échanger, ou distribuer entre

les membres d'un club ou d'une association, et toute personne consommant de l'alcool dans ces conditions est passible d'une amende de 100 à 500 dollars et d'un emprisonnement de un à six mois. Là, comme au Kansas, l'observation de la loi dépend du sentiment public dans la localité; et là comme ailleurs, les petites villes et les districts ruraux respectent généralement la loi; mais dans les grandes villes, il y a des débits et des comptoirs avec de l'alcool pour qui sait les trouver.

La ville de Davenport, située sur la frontière orientale de l'État, est celle peut-être où l'on viole la loi le plus ouvertement. Une grande partie de la population est allemande; et bien que frugale et respectueuse des lois, elle est très hostile à la prohibition. Dans cette ville, on ne se cache pas pour vendre des boissons alcooliques; on étale même des enseignes annonçant la vente de la bière et autres boissons, et les « bars » sont faciles à voir de la rue. A Burlington et à Dubuque, même situation à ce qu'il semble. L'état d'Iowa, de même que le Kansas, est agricole; il a une superficie de 55,045 milles carrés et en 1890 la population était de 1,911,896. Il n'y a pas de grandes villes; la plus grande, la ville de Des Moines, renferme environ 50,000 habitants et dix villes seulement dans l'État ont plus de 10,000 âmes. Dans certaines villes, les lois sont rigoureusement observées, surtout dans celles qui ont moins de 3,000 habitants; et dans certaines grandes villes comme Des Moines on fait aussi fort bien respecter la loi. Les infractions sont généralement commises par des droguistes. Ils livrent souvent des flacons d'alcool sans demander de détails et certains vont jusqu'à le détailler au verre.

A cette loi prohibitive de l'Iowa se rattache le célèbre arrêt de la Cour suprême des États-Unis, en opposition avec la loi de l'État d'Iowa. Cette loi stipulait que tout voiturier ou toute autre personne qui transporterait de l'alcool sur le territoire de l'État, pour le compte de personnes non munies de l'autorisation de vente délivrée par l'auditeur du comté (*county auditor*) serait déclarée passible d'une amende de 100 dollars: tous les récipients contenant l'alcool transporté devaient porter une étiquette bien visible mentionnant le contenu. La Cour suprême soutenait que cette loi était un empiétement sur le commerce entre États, dont la réglementation

appartient au seul Gouvernement des États-Unis. Aussitôt après cette décision les fabricants d'alcool se mirent à expédier leurs marchandises dans les États d'Iowa et du Kansas, livrant leurs produits avec le bouchage d'origine à des agents qui les revendaient aux consommateurs. Cet arrêt fut dans la suite abrogé et les fabricants rappelèrent leurs agents.

L'une des raisons qui contribuent au succès ou à l'insuccès de la prohibition, dans l'Iowa comme dans le Kansas, est la situation politique. Soutenue d'abord par le parti républicain, la prohibition fut attaquée par les démocrates. Une grande partie de la population allemande qui était très républicaine, mais aussi fort hostile à la prohibition, passa brusquement au parti démocrate, d'où défaite des républicains ; on peut donc dire que le parti politique dans l'Iowa qui maintient la prohibition dans son programme, est condamné à être battu.

Législation sur les boissons fortes dans l'État du Massachusets.

Beaucoup d'États de l'Union ont soit la « licence à droits élevés », soit « l'option locale », soit les deux combinées. Comme exemple de ces États, le Massachusets fournira quelques remarques. Comme tous les États de la Nouvelle-Angleterre, il eut de bonne heure des dispositions restrictives et prohibitives.

Presque toutes les premières lois accordaient des *licences* et édictaient des peines contre les infractions et l'ivresse. La loi du Maine sur les boissons passa en 1852 ; on la remania en 1855, et pendant quinze ans le Massachusets fut un État prohibitif. Mais à la fin de cette période, la loi fut abrogée et le système des *licences* rétabli. L'année suivante, la loi prohitive fut votée à nouveau avec une série complète de peines contre les infractions. En 1870, on l'amenda derechef, pour permettre la fabrication et la vente de l'ale, du porter, de la bière, du lager beer ; l'année suivante, ale, porter et bière forte furent encore prohibés par la loi, et en 1873, la vente de la bière fut également prohibée. En 1874, la loi de *licence* fut adoptée et la loi prohibitive abrogée (1). En 1889, il y eut

(1) Lois du Massachusets, 1875, ch. 99.

une nouvelle tentative pour faire passer un amendement prohibitif, mais elle échoua ; la majorité des citoyens vota contre. On fit des tentatives réitérées et incessantes pour supprimer la vente et la consommation abusives des boissons alcooliques.

C'est le système de « l'option locale » qui prévaut aujourd'hui. Il exige chaque année dans chaque ville ou cité un vote spécial sur la question suivante : « Accordera-t-on des *licences* pour la vente des boissons alcooliques en cette ville ? » Avant qu'aucune autorisation puisse être délivrée, il faut que le peuple ait voté pour. Si la réponse est favorable, on adresse des demandes de licences aux autorités municipales en mars ou en avril et la licence est valable à partir du premier mai. D'habitude dans les autres États, « l'option locale » n'exige qu'un seul vote, et si le système est adopté il reste en vigueur pendant un certain nombre d'années jusqu'à ce qu'il soit abrogé. A ce système de « l'option locale » dans la loi du Massachusets se rattache celui de la « grande licence » (*high licence*) ; le nombre des *licences* accordées dans l'État pour l'année 1890 a été de 2,077 et le montant des droits acquittés de 1,812,810 dollars. Les droits à payer pour la *licence* sont rendus suffisamment élevés pour supprimer les petits débits et du même coup restreindre la consommation. Mais l'un des principaux arguments dirigés contre le système de « licence à droits élevés » est précisément qu'il met le commerce de l'alcool entre des mains d'hommes riches qui deviennent très puissants dans le gouvernement des affaires publiques de leur ville. On soutient également que c'est une source de corruption des fonctionnaires publics, que ceux qui paient la licence à droits élevés sont encouragés à faire prospérer leur commerce par des procédés équivoques ; enfin que les marchands pauvres qui se trouvent exclus sont amenés à commettre des abus et des fraudes. On ne peut pas accorder plus d'une *licence* par millier d'habitants, ou à Boston par demi-millier, et on ne donne aucune autorisation d'ouvrir un débit à moins de quatre cents pieds d'une école. Il est de plus ordonné que la vente n'aura pas lieu entre onze heures du soir et six heures du matin, non plus que le dimanche, sauf aux voyageurs dans une auberge ; qu'on ne vendra que des boissons de bonne qualité, et non falsifiées, qu'on n'en vendra ni n'en livrera à un

ivrogne avéré, ni à une personne ivre, et qu'il n'y aura ni désordres, ni prostitution, ni jeux interdits dans l'établissement ou les bâtiments y attenant.

En somme, le système de « l'option locale » et de la « licence à droits élevés », avec ses restrictions, semble fonctionner fort bien dans le Massachusets ; mais là comme ailleurs, il dépend de l'opinion publique et des dispositions générales que la loi soit respectée ou non. L'opinion est généralement favorable à la suppression locale du trafic des alcools, et cette suppression semble être le système le plus rationnel pour tous les États où il y a de grandes villes et une petite population rurale.

La législation sur les boissons fortes dans la Caroline du Sud.

Le dernier système de réglementation du commerce des alcools est celui adopté par l'État de la Caroline du Sud ; c'est ce qu'on appelle les *dispensory-system* « *dispensaires d'État* », faible imitation du système de Gothenburg sur la fabrication et la vente des boissons alcooliques. La Caroline du Sud avait adopté le système des *licences*, et, dès les premiers temps de son histoire, elle avait voté un certain nombre de lois restreignant la fabrication, la vente et la consommation des boissons alcooliques. Dans ces dernières années, on a aussi voté beaucoup de dispositions spéciales de différentes sortes. De 1870 à 1882, vingt-sept villes se rangèrent au parti de la prohibition ; quelques-unes y ont renoncé peu après. En 1883, le comté de Barnwell adopta un act prohibitif qui fut abrogé en 1886. Le comté d'Iconee adopta, en 1883, une décision prohibitive pour l'abroger en 1885. Entre 1882 et 1884, la prohibition fut adoptée dans dix-sept villes, et en 1882, la ville de Shiloh reçut sa charte d'incorporation sous condition que l'autorisation de vendre l'alcool au détail, ou *licence*, ne coûterait pas moins de 20,000 dollars. De même dans la période 1885-1887, la prohibition fut obtenue dans quinze villes avoisinant des manufactures de coton. L'année suivante, l'option locale fut adoptée dans les villages formant corporation, les cités et les villes de cinq comtés, et en 1888, la prohibition passa dans six villes. En 1889, la prohibition fut établie dans dix villes, et en 1890, dans le comté de Malborough et dans seize villes ;

en 1891, elle fut adoptée dans le comté de Williamsburgh et dans dix-huit petites villes environ, alors qu'une seule ville votait la prohibition pour dix ans. On voit par ces faits que l'opinion s'accentue en faveur de la prohibition, bien que les lois votées n'aient pas été dans beaucoup de cas bien sérieusement appliquées.

En décembre 1892 passa une loi établissant des dispensaires de l'administration dans tout l'État. Elle avait un double objet : d'abord la suppression du commerce de l'alcool et ensuite l'accroissement des revenus de l'État par l'apport de ses profits dans le commerce des boissons. Les dispositions essentielles de la loi sont les suivantes : un Conseil dirigeant d'État comprenant le gouverneur, l'attorney général et le contrôleur général, désigne dans chaque comté un conseil de trois membres réputés hommes sobres. Ces conseils de comté désignent des dispensateurs d'alcool. Il peut y avoir un dispensaire par comté, sauf pour la ville et le comté de Charleston où ils peuvent être au nombre de dix, et aussi le comté de Richmond y compris la ville de Columbia qui ont trois dispensaires. Le conseil a également le droit de créer d'autres dispensaires administratifs dans d'autres villes d'un comté quelconque, comme il juge à propos. On obtient les fournitures d'alcool par l'intermédiaire d'un commissaire d'État nommé par le gouverneur, chargé d'acheter les boissons alcooliques pures, de préférence aux fabricants et brasseurs habitant l'État, et de le vendre aux tenanciers des dispensaires du comté à un prix n'excédant pas 50 0/0 en plus du prix de revient. Aucune autre boisson que la bière ne peut être introduite dans l'État ou transportée à l'intérieur de l'État si ce n'est en colis certifié, et muni de la signature et du sceau du commissaire d'État. Les voituriers sont tenus d'observer ces règlements sous peine d'une amende de 500 dollars par infraction. La loi générale contient des mesures suffisantes pour en assurer l'exécution et des peines pour punir les délinquants. La loi semblait fonctionner avec succès, quand, en 1893, un juge local, la déclara inconstitutionnelle. De là une vive polémique qui se termina par une décision de la cour suprême ; elle cassait l'arrêt de la cour inférieure. Cette expérience a été suivie avec beaucoup d'intérêt par la population des États-Unis, car elle semblait renfermer une solution possible de la

question tant débattue de la fabrication et de la vente des boissons alcooliques.

Conclusion. Conséquences sociales et économiques de cette législation.

Pour conclure, on peut affirmer que dans un si vaste pays, avec une telle diversité de gouvernements locaux, d'États et de nationaux, avec des opinions si différentes et une population inégalement distribuée, l'*option locale* paraît être la méthode la plus heureuse de résoudre le problème du commerce des alcools. Il est impossible de faire passer une loi prohibitive aujourd'hui dans un Etat qui contient une ou plusieurs grandes villes, ou, si elle passe, de la faire exécuter avec quelque rigueur. Le système de *licence à droits élevés* pour la restriction du nombre des débits semble bien fonctionner, partout où l'on l'a sérieusement essayé avec l'idée de supprimer les pires effets du commerce de l'alcool. Mais la prohibition est en somme utile partout où la loi peut être bien exécutée. La complète prohibition d'État est encore inconnue; les infractions à la loi se sont toujours produites et en grand nombre dans certaines parties des États prohibitifs. Toutefois on doit reconnaître que la consommation clandestine ou avouée de l'alcool est moins grande sous le régime prohibitif des États de Kansas, Iowa et Maine, que sous les lois de licence à droits élevés. Il faut aussi remarquer qu'une loi prohibitive peut être respectée si les citoyens tiennent la main à ce que les fonctionnaires fassent leur devoir, et s'ils ne cessent de vouloir l'exécution de la loi. Cela est encore favorable au principe de l'option locale; car dans les communautés où la majorité est pour la suppression du commerce des boissons on peut le supprimer. On ne saurait soutenir un instant que la loi n'est pas violée, mais il en est de même des lois contre le vol, le brigandage, et l'assassinat. Le principe: « Une éternelle vigilance est le prix de la liberté » n'est jamais mieux prouvé que dans le cas de l'application d'une loi destinée à réprimer la fabrication, la vente et l'abus des boissons alcooliques. Peu importent les lois en vigueur, si les citoyens n'exerçent une vigilance éternelle, surtout sous un gouvernement répu-

blicain : la bonne exécution des lois y dépend surtout de l'attitude des citoyens, sinon ces lois ne seraient que des textes sans effet et inutiles.

Le système des dispensaires nationaux dans la Caroline du Sud est trop récent pour permettre de tirer aucune conclusion de son application en Amérique ; pourtant il y a beaucoup à dire en faveur du système suédois considéré comme l'application d'une certaine théorie de la suppression du commerce des liqueurs fortes. Il y a assez de gens aux États-Unis qui ont foi dans les bienfaits de la tempérance et qui voient les mauvais effets des débits de boissons sur la politique et sur la société en général, pour soutenir au moins une guerre ininterrompue contre le commerce de l'alcool. S'il est impossible de prédire le résultat général, il est au moins permis de supposer que de l'Atlantique au Pacifique, États, comtés, villes et localités emploieront tous les moyens possibles pour réprimer la fabrication et la vente des boissons alcooliques. Là où l'on pourra obtenir la prohibition et l'appliquer avec succès, elle prévaudra. Quand elle sera impossible, on adoptera l'option locale, la licence à droits élevés ou des mesures restrictives ; et ainsi continuera , sans l'adoption d'un système uniforme, la lutte contre les mauvais effets du commerce des boissons. Qui sait si la nation ne finira pas par en triompher ?

Une des principales objections faites à la loi prohibitive est tirée de ses effets économiques. On ne peut douter qu'une loi prohibitive bien appliquée dans un État quelconque finira par produire de bons effets économiques. L'épargne réalisée en augmentant la puissance du travail, la prolongation de la vie du travailleur, la diminution du crime et des dépenses nécessitées par les tribunaux, et l'application du surplus des gains à quelque autre objet qui produira une plus grande somme de bien-être pour la communauté, au point de vue logique et pratique, tout cela prouve les bienfaits économiques d'une loi prohibitive. Mais si un État seul, parmi un groupe d'États, essaie la prohibition, il se produit plusieurs inconvénients. D'abord une grande partie du travail de la fabrication de l'alcool passera aux États voisins, entraînant les gens et les métiers qui en dépendent immédiatement. Une industrie qui emploie un grand nombre d'ouvriers se trouverait supprimée, et d'autres États en recueilleraient le béné-

fice, à supposer que dans l'État prohibitif on consommât beaucoup d'alcool. Ainsi l'État qui prohibe est privé des profits de la fabrication, en même temps qu'il achète l'article de consommation aux États voisins. Bien que la consommation de l'alcool au Kansas soit moindre qu'avant le vote de la loi prohibitive, cependant cet État paie tribut à l'État limitrophe de Missouri ; il paie une grosse somme pour la boisson consommée qui est dans la plupart des cas livrée directement au consommateur.

On peut montrer que d'une manière générale la criminalité a diminué sous les lois prohibitives, mais pas autant qu'on le prétend d'habitude. Les frais des procès intentés pour infraction à la loi sont bien près de balancer l'économie réalisée par la diminution du nombre de gens en prison, et du nombre des procès criminels. Les sociologues américains commencent à comprendre une vérité dès longtemps reconnue par les sociologues européens, à savoir que l'alcool n'est pas la principale cause du crime, que les causes réelles sont plus profondes et doivent être cherchées dans la nature de la vie individuelle et sociale. Tout en admettant que l'alcool est une des nombreuses causes du crime ou en est souvent l'occasion, on n'admet plus, comme certains auteurs, qu'il cause les trois quarts ou les sept huitièmes des crimes, quand on a pénétré plus avant dans la réalité. Les statistiques disposées pour établir la décroissance du crime dans les États prohibitifs donnent de pauvres conclusions. Les variations ne sont pas même assez prononcées pour fournir une preuve concluante que la prohibition ait amené un changement important ; et pourtant il est facile de montrer que l'ivrognerie est moindre et que la quantité d'alcool consommée est beaucoup plus faible sous la loi prohibitive que sous le régime de licence à droits élevés. Ainsi donc, au point de vue économique, une loi bien appliquée présenterait finalement des avantages, tandis qu'une loi mal appliquée est plutôt coûteuse pour l'État qui est seul à l'essayer, au milieu d'États qui fabriquent et consomment l'alcool. La prohibition nationale pourrait remédier au mal en grande partie, si elle n'était pas tout à fait impossible pour le moment.

F. W. Blackmar,
Professeur d'histoire et de sociologie
à l'Université du Kansas.

DES

CONDITIONS ÉCONOMIQUES DE LA SICILE

FRANCHETTI e SONNINO : *La Sicilia nel 1876*. Firenze, 1876. — SAN GIULIANO : *Delle presenti condizioni della Sicilia*. Milano, 1894. — PIZZUTI : *Considerazioni sulla Sicilia*. Napoli, tipographia Giannini, 1894. — COLAJANNI : *Gli avvenimenti in Sicilia e le loro cause*. Palermo, presso Remo Sandron, 1894. — *Memorando al Governo italiano, per la durevole pacificazione della Sicilia*. Palermo, 1894. — ANTONIO DI RUDINI : *Terre incolte e latifondi*. Bologna, presso la tipographia Fava e Garagnani, 1895.

Il est difficile de comprendre la situation actuelle de la Sicile, sans recourir à l'histoire. Tour à tour aux Arabes, aux Normands, aux Souabes, aux Angevins, à l'Espagne, puis aux Bourbons, elle a passé successivement sous des dominations multiples, sans trouver la paix nécessaire à son développement intérieur. Retardée par toutes ces crises, elle était encore toute féodale quand, en 1812, les Bourbons la dotèrent d'une nouvelle organisation politique.

Jusqu'alors le régime constitutionnel en Sicile, comme ailleurs, avait été l'œuvre de l'aristocratie ; c'est ce qui faisait dire au comte Olivarès, ministre de Philippe IV, que les *vicerois de la Sicile, avec les barons, étaient tout, sans eux rien*. Les Anglais, en voulant protéger la dynastie des Bourbons qui s'était réfugiée dans l'île, après que les provinces de terre ferme eurent été envahies par les armées françaises, donnèrent plus de force encore à cet ordre de choses, ce qui amena la formation de deux partis hostiles : les *chroniques* et les *anti-chroniques*, du nom d'un journal la *Cronaca* (la *Chronique*).

Après leur restauration dans les provinces de terre-ferme, les Bourbons appliquèrent à l'île de Sicile, seulement pour la forme, quelques lois d'origine française, qui avaient fait leurs preuves sur le continent ; mais les barons, soutenus par la magistrature, rendirent stériles les principes démocratiques vainement formulés dans la loi du 11 octobre 1817.

— C'est ainsi que, au moment où, sur le continent, les communes et le peuple voyaient presque se dissiper les dernières traces de la féodalité, à mesure que se desserraient les liens de toute nature qui entravaient la propriété, en Sicile les choses ne subirent aucun changement : les communes restèrent plongées dans la misère, les populations, celles de la campagne surtout, continuèrent à être accablées par les taxes indirectes, et le pouvoir royal, toujours impuissant, se trouva plus que jamais en butte aux seigneurs coalisés entre eux.

Cependant, par la loi du 11 septembre 1825, la compensation des droits d'usage, moyennant le partage des terres, fut de nouveau décrétée, et les règles pratiques pour l'exécution de cette loi furent fixées dans les règlements du 24 octobre et du 22 décembre de ladite année et du 3 janvier 1826. — Ce fut en vain que des prorogations et des facilités furent accordées ; car on arriva à la date du 20 octobre 1834, et le souverain, déplorant tous ces retards, fixa le terme péremptoire d'une année pour l'affranchissement de la propriété.

Pour triompher du pouvoir mystérieux, qui, comme on l'a vu, réduisait à néant l'introduction de toute institution nouvelle, on eut, en 1838, la bonne inspiration de pousser le roi Ferdinand de Bourbon à étudier par lui-même les conditions morales et économiques de la Sicile, en s'alliant les meilleurs esprits de l'époque, tels que Ferrigni, Murena, Bianchini et autres hommes éminents.

Il est bon de rappeler ici le texte d'un décret mémorable, portant la date du 10 octobre 1838, qui résume, historiquement parlant, les conditions de l'île après l'infructueuse application d'ordonnances dont on avait obtenu, sur le continent, les plus heureux résultats.

« Vu les réclamations qui, pendant notre tournée dans les « provinces de la Sicile, nous ont été présentées par les popu- « lations, et qui implorent l'exécution des lois abolissant la « féodalité, la prompte décision des procès entre les Com- « munes et les anciens feudataires, la transaction des droits « d'usage, et la répartition des terres, afin de pouvoir enclôre « celles-ci et les bonifier ;

« Considérant que l'agriculture ne saurait prospérer « qu'avec la possession absolue du terrain donnant le droit

« d'en interdire l'entrée au premier venu ; que les terrains « n'acquièrent une valeur réelle que là où il existe des culti- « vateurs aisés que l'amour de la propriété attache au sol ; « que les vastes contrées nues, désertes, mal cultivées qu'on « rencontre en Sicile, malgré leur fertilité naturelle et la « bonté du climat, ne pourront être améliorées tant que « durera l'existence de plusieurs maîtres sur les mêmes « biens. Voulant accélérer l'exécution des lois QUI, DEPUIS « DES TEMPS RECULÉS, ONT ABOLI POUR LA PROPRIÉTÉ LA « CONDITION DONT IL S'AGIT, comme étant pernicieuse au « bien-être général, à l'aisance des populations aussi bien qu'à « la richesse des grands propriétaires eux-mêmes, etc., etc. »

Venaient ensuite des ordres précis, qui, pas plus que les précédents, ne reçurent leur exécution, à cause de ce pouvoir occulte qui a toujours présidé aux destinées de la Sicile.

Il ne sera pas hors de propos pour l'importance historique de nos recherches, de rappeler un autre document célèbre de la même année 1838, par lequel une Commission était nommée pour veiller à l'exécution des ordonnances royales.

« Sa Majesté le Roi, en parcourant les endroits même les « plus inaccessibles de ses Domaines, s'est surtout proposé « de vérifier l'état des populations, et d'étudier les amélio- « rations dont le pays est susceptible, afin d'écarter les obstacles « qui s'opposent à l'accroissement de sa prospérité.

« Sa Majesté a reconnu par elle-même, aussi bien que par « les nombreuses réclamations qu'elle a reçues que, en dépit « des efforts de son Gouvernement, et de ceux de ses augustes « prédécesseurs, la langueur de l'agriculture et de l'élevage « du bétail ainsi que la misère où sont plongées des popu- « lations entières, ont en grande partie pour cause princi- « pale l'existence des abus féodaux, des droits d'usage et « des procès intentés aux communes par les ci-devant ba- « rons, etc. »

Le Gouvernement dut reconnaître officiellement que les décisions prises dans les vingt premières années du siècle n'avaient été aucunement exécutées et que jusqu'en 1841 on n'avait pu vaincre cette résistance passive. Aussi le 11 décembre de cette même année promulgua-t-on un autre décret et plusieurs instructions dans lesquels on avouait que

les règlements précédemment édictés n'avaient pas servi à grand'chose. En un mot, l'île s'est toujours trouvée en retard d'un demi-siècle, pour ne pas dire davantage, par rapport au progrès des institutions du continent relatives au régime de la propriété foncière.

A côté de ces dernières, l'abandon de celles qui concernaient la bienfaisance publique n'était pas moindre ; c'est pourquoi, le 12 novembre 1838, le roi fut obligé de rappeler d'une façon énergique à l'application du règlement du 20 mai 1820.

Un jugement qui ne saurait être suspect est celui qu'émet à cet égard Ludovic Bianchini, commissaire extraordinaire pour une inspection du Gouvernement en Sicile.

« Les biens destinés aux œuvres pies, dit-il, et ceux qui « appartiennent à la bienfaisance publique, sont tombés en « Sicile dans un état complet d'abandon, comme il arrive « ordinairement aux institutions de cette nature ; beaucoup « parmi elles, confiées à des Églises ou bien à des corpora- « tions religieuses, sont presque incorporées dans les propriété- « tés de celles-ci ; d'autres, avec l'excuse d'appartenir à la « bienfaisance privée, et non pas publique, ont fini par faire « partie du patrimoine particulier de certaines familles ; et « quant aux biens de celles qui, en apparence, sont restées « à remplir leur but, ce ne sont que des ruines ; de sorte « que les œuvres de charité, en Sicile, soit abandon, fraude, « ou négligence des administrateurs, offrent le triste spec- « tacle qu'offrirent autrefois celles des régions napolitaines, « quoiqu'elles n'aient point subi, comme ces dernières, les « expropriations que l'État a dû faire pour son propre « compte. »

Ajoutez à cela que les conditions de la viabilité étaient déplorables, dangereuses même ; celles des industries, des manufactures, et des différentes branches de commerce, ainsi que le budget des communes, et le *fonds provincial*, comme on l'appelait, répondaient à l'état de marasme général qui a été décrit. Ainsi la même force occulte maintenait stationnaire toutes les institutions, en dépit des mesures et de la volonté du souverain, au point d'arriver à garder dans les caisses, la respectable somme de neuf cent mille ducats, produit d'un emprunt, immobilisée, au lieu de l'employer à la construction

de routes intercommunales, à laquelle cet emprunt était destiné.

Depuis l'année 1860, les conditions matérielles et économiques de la Sicile se sont grandement améliorées. L'impôt foncier est payé d'après l'ancien cadastre, très imparfait. Les impositions indirectes ont été assurément aggravées, mais la circulation de la richesse s'est accrue avec l'augmentation du commerce entre l'île et le continent, et l'amélioration de la viabilité à l'intérieur.

Aujourd'hui la Sicile possède 946 kilom. de routes provinciales, 1,207 kilom. de routes communales, 3,739 kilom. de chemins de fer en exercice, dont par le passé, il n'y avait eu en projet que 1,305 kilom.

Cependant, tout en reconnaissant que les conditions matérielles de l'île ont subi une amélioration positive par rapport au passé, il faut avouer que l'action du nouveau Gouvernement, dans sa fonction politique et économique, n'a été rien moins qu'heureuse, pour ne pas dire souvent désastreuse, parce qu'il a traité l'île sur le même pied que le continent.

Après 1857, quand on procéda à la dissolution complète des corporations religieuses, et à la saisie ou à la vente de leur gros patrimoine, le Gouvernement ne songea point aux conséquences de cette ère nouvelle pour la Sicile.

Le patrimoine ecclésiastique, à la suite des circonstances politiques des dix premières années du siècle, n'avait pas subi de confiscation; l'année 1860 le trouva donc très riche; autour de lui se pressaient et vivaient largement, non seulement les familles religieuses en particulier, mais de nombreuses colonies de paysans qui, dans l'état précaire des possesseurs et des fermiers, trouvaient même pour eux de quoi vivre tranquillement.

Bref, le prolétariat des villes et des campagnes, qui se présente aujourd'hui sous l'apparence du paupérisme collectif, était, à cette époque-là, pacifiquement disséminé autour des églises et des monastères, aux dépens desquels il vivait en parasite.

Le premier, l'inévitable effet de la vente du patrimoine ecclésiastique fut d'apporter le trouble et le mécontentement dans cette grande multitude de malheureux qui résolvait au

jour le jour le problème de la vie, et cela parce que le Gouvernement n'avait eu en vue que les besoins de la Nation.

Le Gouvernement, ayant pris à tâche d'accomplir la libération de la péninsule, considérait le patrimoine ecclésiastique comme une ressource fiscale, tandis qu'il aurait dû servir à l'éducation de la plèbe.

Il se laissa aller encore à une seconde erreur, non moins fatale que la première, toujours à propos de la vente irrationnelle des biens du Domaine; ce fut de grouper les terrains aliénables par grands lots, ce qui les rendit inaccessibles à la concurrence des capitaux modestes, et à la création d'un grand nombre de propriétés.

Un grand économiste belge, ami de l'Italie, et observateur passionné de ses institutions, M. de Laveleye, dans ses lettres sur l'Italie, consacre une page à la vente des biens ecclésiastiques en Sicile ; et tout ce qu'il dit n'est qu'un blâme à l'adresse des hommes politiques, qui gaspillèrent au profit du fisc une des plus grandes sources du bien public.

Ainsi les lots ne furent pas assez petits pour en permettre l'acquisition aux paysans qui eurent la douleur de voir d'avides propriétaires prendre la place des corps moraux supprimés.

Ajoutez encore le défaut d'hygiène, qui augmentait les souffrances du peuple.

Par son passé historique la Sicile n'était point préparée à l'autonomie provinciale et communale qui y fut importée de la Haute-Italie. La féodalité existait de fait sinon de droit, et ce furent les propriétaires nobles et bourgeois qui profitèrent de l'autonomie. Un gouvernement libre doit, bon gré mal gré, s'appuyer sur l'élément électoral; par conséquent les préfets et les sous-préfets s'efforcèrent de gagner les bonnes grâces des chefs électeurs, au détriment du bas peuple. La haute magistrature se trouva prise dans le filet, parce que les témoins étaient muets ou déposaient faussement. Les petits magistrats dans les communes (juges de paix), n'étaient pas à l'abri du contact, souvent intolérable, de certains éléments locaux.

Malgré cela, comme le remarque spirituellement Renan, l'entente entre les différentes classes n'a jamais cessé. Dans

toute question grave, les gens du peuple se demandent : *Que font les Seigneurs?*

M. Bazin, au contraire, pendant son voyage, en 1892, agrandit les ombres du tableau, tout en avouant que le brigandage et la *mafia* sont en décroissance à mesure que le bien-être augmente et que l'instruction se répand.

MM. Franchetti et Sonnino, préludèrent, en 1875, à leur étude collective de la Sicile, le premier par l'examen des conditions économiques des paysans dans les provinces napolitaines, et le second par un essai sur le métayage (mezzadria) en Toscane.

Les deux voyageurs trouvèrent que l'existence des paysans en Sicile était très pénible par suite des *latifundia*, que le code civil de 1819, modelé sur le code français, avait amoindris, mais pas assez fractionnés par l'application du titre sur les successions. Le latifundium sicilien était tenu en culture extensive ; il manquait donc des maisons rurales ou des bâtiments exigés par la grande culture. Le produit était restreint ; le propriétaire ne voulait pas avoir affaire à des paysans, la plupart insolvables ; il avait recours à des intermédiaires, appelés *gabelloti*, très semblables aux *middlemen* irlandais. Cet intermédiaire percevait des paysans le double de ce qu'il versait au propriétaire. Cet état de choses existe assurément dans la Sicile centrale, c'est-à dire dans les provinces de Caltanissotta et de Girgenti ; mais il a été beaucoup exagéré par les deux voyageurs. Ils visitèrent les solfatares, et blamèrent, avec raison, la façon toute primitive de l'exploitation. Des enfants, — en argot *carusi*, — à demi-nus, transportent sur leurs épaules des blocs de soufre hors des mines et s'exposent en plein air trempés de sueur.

La population des campagnes et la plèbe étaient en outre assujetties aux affiliés de la *Mafia*, des scélérats qui souvent exerçaient les *vendette* des Seigneurs, comme les braves du Moyen-âge.

Cet état social, — avec des couleurs moins sombres pourtant — est exprimé par l'enquête agricole parlementaire, qui fut effectuée en 1877 dans toute la Péninsule. Le rapporteur fut le marquis de San Giuliano même, auteur de la brochure dont nous allons parler, dans laquelle il passe aussi en

revue la crise qui a frappé la Sicile orientale et les provinces de Palerme et de Trapani, à cause de la baisse des prix du vin, des oranges, des citrons et du soufre, — qu'on retire aujourd'hui de la pyrite.

Comme remède spécifique, l'auteur propose d'obliger les propriétaires à fractionner en petits lots leurs *latifundia*, qu'ils ne peuvent cultiver intensivement. Pour éviter les surchages communales, l'auteur propose d'exclure l'élément électif des *giunte* provinciales administratives, actuellement composées, moitié de fonctionnaires publics et moitié de délégués du conseil provincial, enclins par leur origine à approuver les délibérations des conseils communaux.

M. Colajanni, ainsi que son collègue San Guiliano, invoque des remèdes généraux pour tout le royaume, et des remèdes spéciaux pour l'île. Nous n'avons à nous occuper que de ces derniers. M. Colajanni voudrait appliquer à la Sicile le socialisme d'État, se souciant peu que le Trésor national fût vide. Il voudrait en outre une loi pour la Sicile déclarant les salaires insaisissables, la défense du *truck system*, et l'introduction d'une *caisse de réserve* pour les ouvriers employés dans les mines de soufre.

Mais le remède radical consiste, pour M. Colajanni, à restreindre le droit de propriété. « Lorsque l'aveugle vénération, dit-il, pour la propriété privée avec son *dominium quiritarium* et le *jus utendi* et *abutendi* aura cessé, la tâche du législateur en Sicile pour créer une nombreuse phalange de petits propriétaires, sera plus facile que celle de la réforme des contrats agraires. Moyennant l'emphytéose obligatoire, l'adoption de quelques lois analogues à celle qui fut édictée pour l'Irlande en 1881, et plus tard, on pourrait abolir ou transformer les *latifundia*, en créant la classe des petits propriétaires, qui manque en quelques régions de l'île. »

Mais, d'après le même auteur, il ne suffirait pas de créer les petits propriétaires. On pourrait aussi penser à les conserver par l'institution du *homestead*, qui les préserverait du fisc rapace et de l'usure, et empêcherait en même temps l'émiettement de la petite propriété elle-même, lequel n'est pas moins pernicieux que le *latifundium*.

Pour tout ce qui concerne les domaines communaux encore

indécis, M. Colajanni n'est pas favorable à leur partage, et croit plus convenable de les conserver comme un acheminement à la propriété collective.

M. Pizzuti, de son côté, n'attribue pas les mouvements insurrectionnels de la Sicile à la détresse économique, qui, en d'autres époques, a été plus grande encore; mais aux meneurs, qui ont trouvé le moment favorable, à cause des dissensions existant entre le peuple et l'aristocratie. Nous avons combattu cette assertion, tandis que nous avons mis à profit les minutieuses recherches de ce savant jurisconsulte sur le régime de l'île de 1815 à 1860. Il ne propose aucun remède spécial ; la centralisation administrative suffit, à son avis, pour guérir tous les maux. Il aurait voulu exclure des assemblées locales toute espèce de parlementarisme, en rétablissant la modeste loi napolitaine du 12 décembre 1816 sur l'administration civile. La vaine gloire, qui pousse les corporations locales à la dissipation, au gaspillage, agit sinistrement sur l'économie de la population, en aggravant outre mesure les centimes additionnels des contributions directes, et en rançonnant cruellement les citoyens, dans la consommation des objets de première nécessité. Il faut déterminer d'une façon exacte les contributions de compétence locale. L'État devrait affranchir les communes et les provinces de beaucoup de dépenses, qui alourdissent le budget au bénéfice du Gouvernement central, y compris les services de l'instruction élémentaire. Il faudrait aussi distinguer les communes urbaines des rurales; établir par une loi la catégorie précise des dépenses obligatoires; et introduire pour les facultatives, le *référendum* populaire. Le budget devrait être quinquennal, en admettant un *état de variation*, pour chaque année.

Le corps électoral ne devrait pas être troublé chaque jour pour le renouvellement partiel des Conseils communaux et provinciaux. Les élections administratives méritent, encore plus que les politiques, les soins du législateur. Ce vœu a été satisfait par la loi du 11 juillet 1894, qui fixe à six ans la durée des Conseils communaux et provinciaux, et prescrit le renouvellement par moitié de leurs membres tous les trois ans.

« La multitude, s'écrie l'auteur, est plus propre à tumultuer qu'à administrer ou à gouverner.

Aucun gouvernement populaire n'est durable, à moins que les citoyens ne soient divisés par classes, et que parmi ces classes mêmes, l'autorité ne soit proportionnellement répartie.

Les abus du pouvoir populaire mènent tout droit au césarisme militaire, ou au despotisme d'un seul. »

Une commission de notabilités, députés au Parlement, avocats et professeurs, s'est réunie à Palerme le 21 janvier de l'année dernière, et a rédigé un *mémorandum* adressé au Gouvernement, dans lequel les idées conservatrices exprimées par M. Pizzuti se trouvent confondues avec d'autres plus radicales, émises par M. Colajanni.

Cette commission a voté les propositions suivantes que leur importance nous fait un devoir de reproduire en entier :

1) Mettre en exécution le *décret* du 11 décembre 1841 qui approuve les instructions données pour l'abolition des droits d'usage, afin qu'il soit rendu à la collectivité des communes la part des anciens fiefs, qui leur revient. Pour cela il faut modifier l'ancien mode de procéder et les fonctionnaires qui s'y rapportent, qui en quatre-vingts ans n'ont su rien faire.

2) Transférer à la même collectivité des communes les biens immeubles à culture extensive administrés par les congrégations de charité, sans une destination particulière. La collectivité aura à les vendre pour doter les hôpitaux, les hospices des vieillards et des invalides. Ces fondations, qui représentent un devoir social, doivent être exemptes de tout impôt.

3) Rendre à la même collectivité les communaux à l'exception de ceux qui ont été réduits à culture intensive. Reconfirmer et interpréter authentiquement les lois ayant rapport aux droits d'usage essentiels *ad vitam sustinendam*.

4) Rétablir le métayage tel qu'il existait il y a vingt ans, et qu'il existe dans quelques petites fermes. Le partage des produits sera effectué par moitié, sans aucune déduction, et sans distinction de terrains plus ou moins fertiles, plus ou moins proches des lieux habités.

5) Lorsque le propriétaire aura mis le terrain en jachère, la dépense doit être à la charge du métayer.

6) Le prix de la mise en jachère sera fixé par une commission de prud'hommes, choisis chaque année parmi les propriétaires et les métayers.

7) Rétablir les greniers à blé (monti frumentari) pour les

emprunts des paysans pauvres pendant les années de disette, et pour ensemencer les terres revendiquées par les communes, que l'on donnera à culture à des sociétés coopératives.

8) Dans tous les travaux de cultures intensives et extensives, payés à la journée, le salaire obligatoire pour tous, sera fixé annuellement par les commissions des prud'hommes. Ces commissions tiendront compte des heures de travail dans chaque saison.

9) Affranchir les petites propriétés de toutes redevances, ainsi que des dîmes.

10) Obliger les corporations (*enti morali*) à donner dans leurs adjudications la préférence aux offres des coopératives du travail, conformément à la loi de comptabilité de l'État.

11) Rendre obligatoires, dans l'exploitation des mines, les machines à traction ; réduire à huit les heures du travail, même à la tâche ; imposer le paiement du salaire en espèces ; encourager les sociétés des petites mines et faire observer rigoureusement les prescriptions de la loi sur le travail des femmes et des enfants.

12) Unifier, avec équité, les contributions et les droits qui pèsent sur l'exercice des mines, et en destiner les revenus à l'amélioration de l'industrie minière, et à la construction et manutention des voies intercommunales.

13) Exempter de la taxe de succession les petits héritages entre ascendants et descendants.

14) Tout en respectant le monopole des tabacs pour le compte de l'État, en favoriser la culture libre en Sicile.

15) Remanier la taxe sur les alcools, afin d'encourager la production, pendant la continuation de la crise vinicole. Et, dans le cas de monopole de la part de l'État, instituer en Sicile, dans les centres de production, plusieurs distilleries.

16) Reviser les lois forestières existantes, de manière à défendre avec efficacité la conservation et la culture des forêts, tout en livrant aux citoyens les bois secs.

17) Changer les conditions de l'électorat administratif pour assurer le choix des plus capables et des plus honnêtes dans les conseils communaux et provinciaux.

18) Faire bénéficier la Sicile des sommes allouées dans les budgets de l'État pour l'assainissement des lieux marécageux.

19) Interdire aux communes la perception de tout impôt sur les petites cotes foncières et sur les consommations de première nécessité, et affranchir les farines de l'octroi qui est dû à l'État. Régler de la meilleure façon possible les taxes locales, afin d'y

assujettir même les propriétaires qui, le plus souvent, trouvent moyen de les esquiver.

20) Restreindre le nombre des employés dans chaque commune, avec défense de l'accroître, si ce n'est en vertu d'une loi.

21) Confier au Gouvernement la direction et la dépense de l'instruction obligatoire.

22) Abolir tous les frais attribués aux maires et réduire au plus strict nécessaire les dépenses communales obligatoires.

23) Suggérer la vente des biens patrimoniaux, à l'exception des terres à culture extensive et des pâturages.

24) Hâter la loi sur la circonscription territoriale, afin d'améliorer la situation des communes sans banlieue.

25 et 26) Établir une direction unique de la police pour la Sicile, abolir les conseils provinciaux et confier à l'État le service des routes et autres travaux publics.

27) Décréter la décentralisation administrative pour tous les autres services intéressant chaque localité.

28) Réduire à une année le service militaire pour tous les jeunes gens qui, de 18 à 20 ans, auront fréquenté les écoles de tir.

29) Abolir les sous-préfectures.

30 et 31) Réunir dans les mêmes mains les deux fonctions de receveur de l'enregistrement et d'agent des impôts, pour éviter tout excès de zèle, et confier aux percepteurs l'encaissement des rentes dues à l'Administration du Domaine et à celle du fonds du Culte.

Une commission plus nombreuse, composée de sénateurs, de députés, de négociants et de propriétaires, se réunit le 11 février de l'année dernière et formula les vœux suivants, moins radicaux que ceux que nous venons d'énumérer :

1) Créer un corps spécial de police composé d'éléments locaux, et exerçant aussi les fonctions de gardes champêtres;

2) Assurer la liberté entière aux contrats agraires; pas de lois spéciales;

3) Afin d'ôter tout obstacle à la circulation de la propriété foncière, instituer des commissions, qui, par une procédure simplifiée, et moyennant « l'exemption ou la réduction des taxes de mutation », la rendront tout à fait libre.

4) Affranchir des emphytéoses en vigueur, moyennant l'échange d'un titre 3 1/2 p. 100 que les banques émettraient à cet effet.

5) Obtenir le concours actif de l'État pour que les biens de mainmorte soient cultivés rationnellement sous la surveillance du

personnel technique du Ministère d'Agriculture. On remplacera par là les écoles d'agriculture pratique.

6) Afin de repeupler les campagnes, exempter des taxes de famille, de celles sur le bétail et *autres*, et de celles sur la richesse mobilière, les paysans qui s'y établiront d'une manière définitive.

7) Réduire de moitié l'impôt foncier, pendant dix années consécutives, pour les propriétaires qui appliqueront des méthodes rationnelles de culture, ou qui bâtiront des maisons rurales.

8) Les petits propriétaires qui paient un impôt foncier au-dessous de 50 francs, pourront solder, *unica solutione*, après la récolte. Et s'ils donnent lieu à des expropriations forcées pour cause de retard, ils devront être ménagés le plus possible.

9) Une loi est nécessaire pour faciliter la construction de chemins vicinaux et au besoin y contraindre les propriétaires intéressés.

10) On appelle une réforme tributaire pour faire cesser toute confusion entre les contributions générales et locales, et l'on demande la réforme ou l'abolition des administrations provinciales.

Sont encore sollicitées :

11) La réduction des dépenses obligatoires pour les communes, surtout de celles qui concernent l'instruction élémentaire.

12) La distribution aux communes du quart du prix qui aura été retiré de la vente des biens des corporations religieuses que la loi leur adjugeait.

13) L'exercice par l'État d'une tutelle plus efficace sur les communes pour empêcher qu'elles dépassent les limites loyales de l'impôt. En cas de dépenses facultatives, les conseils seront tenus de s'adjoindre, en nombre égal, les propriétaires les plus imposés.

14) L'enseignement public devra avoir une base morale et non pas servir de propagande à des principes subversifs.

15) Les contrats de métayage stipulés directement entre propriétaires et paysans, seront exemptés de la taxe de timbre et d'enregistrement.

16) Le droit d'importation sur le blé devra être augmenté afin d'en rendre la culture plus rémunératrice.

En dernier lieu, on insiste sur une meilleure exploitation des mines de soufre, sur l'abandon des droits d'exportation, etc.

Plusieurs de ces griefs ont été redressés. On a aboli l'octroi sur les farines revenant à l'État, élevé le droit d'importation sur les blés, modifié la loi communale et provinciale

en décrétant la permanence des conseils pendant six ans, le renouvellement par moitié tous les trois ans et enfin une rigoureuse revision des listes électorales.

Dans l'avant-dernière session législative, le Sénat a voté, de son initiative, une loi sur l'affranchissement des droits emphytéotiques, et la Chambre des Députés a été saisie d'un projet de réforme à introduire dans le titre du Code civil concernant les *contrats agraires;* projet bientôt suivi d'un autre sur le partage obligatoire des *latifundia*, dont voici les principales dispositions :

1) Qu'on donne en emphytéose tous les terrains des corps moraux (*enti morali*), en les subdivisant par lots de 2 à 20 hectares et pas au delà.

2) Qu'on oblige de même les propriétaires de *latifundia*, à les affermer par petits lots, en leur accordant la faculté d'entretenir 100 hectares.

3) Que les propriétaires soient obligés d'introduire, dans l'étendue de leurs biens, toutes les améliorations qu'une commission provinciale indiquera.

4) En cas de contravention, les biens des propriétaires récalcitrants seront donnés en emphytéose par petits lots, et pour leur compte, à des paysans pauvres.

Ladite commission sera composée de deux magistrats, d'un conseiller de préfecture et d'un conseiller provincial. Elle devra procéder aux enquêtes, et, après avoir entendu les parties intéressées, elle prononcera un jugement motivé, pour décider quels terrains devront être défrichés et cultivés, les améliorations qu'on devra introduire, dans un laps de temps déterminé, le type des maisons rurales à bâtir, les redevances à payer, et enfin les fermiers qui seront choisis. On pourra en appeler contre ces décisions par devant une commission centrale qui aura son siège à Rome.

Après les menaces, les caresses, on fait miroiter aux yeux des propriétaires de bonne volonté les emprunts à bas intérêt, qu'ils pourront obtenir de la *Caisse spéciale pour les travaux publics en Sicile*... Mais, hélas! la dotation de cette caisse ne dépasse pas sept millions de francs, qui se trouvent déjà totalement engagés par des anticipations aux communes et

aux provinces. On renouvelle aux communes la promesse du quart des biens ecclésiastiques, quand ces biens ont été aliénés par l'État depuis 34 ans !

M. di Rudini, dans sa brochure, explique ces mesures par la nécessité où se trouvait M. Crispi de jeter de la poudre aux yeux.

On ne saurait contester à l'État le pouvoir de régler l'exercice du droit de propriété moyennant une indemnité préalable mais non à l'aide d'une spoliation déguisée.

Le Trésor italien n'ayant pas de sommes à gaspiller, il vaut mieux s'en remettre au cours des choses, c'est-à-dire à l'intérêt bien entendu des propriétaires et aux dispositions du Code civil sur la réserve héréditaire.

Quant aux propriétaires siciliens, on ne peut leur reprocher aucune inertie ; ils se sont ruinés pour accroître la production des vins, des oranges et des citrons.

Le *latifundium* disparaîtra naturellement devant les exigences du marché. Hâtez donc l'accroissement de la richesse par les moyens qui sont à votre portée et tout ira bien.

Heureusement qu'avec la nouvelle Chambre notre horizon politique se trouve changé, et que le malaise de la Sicile passe en seconde ligne ! De nouvelles lois, nous l'espérons, viendront régler l'organisation communale et provinciale du royaume, et, de cette façon, les émeutes de la Sicile auront porté leur fruit. La simplification des services publics et la réforme des impôts rendront plus abondantes les épargnes.

L'expérience aura coûté cher ; mais... *errando discitur*.

DIODATO LIOY,
Professeur à l'Université de Naples.

UN PRINCE ALLEMAND PHYSIOCRATE

ET SES CORRESPONDANTS

LE MARQUIS DE MIRABEAU ET DU PONT DE NEMOURS [1]

L'école des économistes français du XVIIIe siècle a exercé une influence indéniable sur le mouvement des idées qui a préparé la destruction de l'ancien régime et sur les principes directeurs de la Révolution française. Ce sont les physiocrates qui ont réclamé la liberté du commerce et de l'industrie, la destruction des corporations, l'affranchissement du travail sous toutes ses formes. La politique financière de la Constituante a été le plus souvent inspirée par leurs principes et l'abolition des douanes intérieures et des impôts indirects est leur œuvre propre. Plusieurs articles de la déclaration des droits de l'homme ont été écrits sous leur dictée. M. de Tocqueville qui les juge avec sévérité et, je crois, sans justice, n'a pas méconnu du moins cette vérité : « Toutes les institutions que la Révolution devait abolir sans retour ont été l'objet de leurs attaques ; aucune n'a trouvé grâce à leurs yeux. Toutes celles, au contraire, qui peuvent passer pour son œuvre propre ont été annoncées par eux à l'avance et préconisées avec ardeur. On citerait à peine une seule dont le germe n'ait pas été déposé dans quelques-uns de leurs écrits ; on trouve en eux tout ce qu'il y a de plus substantiel en elle » (2).

On a pu montrer qu'ils ont eu des précurseurs, mais la

(1) Cfr. *Carl Friederichs von Baden Briefficher Verkehr mit Mirabeau und Du Pont*, publié par la Commission historique de Bade, avec une préface et des notes de M. Carl Knies. 2 vol. Heidelberg, Carl Vinter, 1892. — *Carl Friederichs von Baden, physiocratische Verbindungen, Bestrebungen und Versuche*, par A. Emminghaus, dans les *Jarhbücher für nationalœkonomie* de Hildebrand et Conrad, 1872.

(2) De Tocqueville. *L'Ancien régime et la Révolution*, l. III, ch. III, p. 256.

nouveauté, la puissance et l'originalité de leur conception sociale est hors de doute. Ils sont bien les créateurs de l'économie politique moderne, et s'ils n'ont pas vu toute la vérité, ils en ont du moins aperçu une partie. Avant eux, on croyait encore que l'or et l'argent constituaient toute la richesse publique et privée. Plus une nation possédait de métal précieux, plus on la croyait prospère. Le colbertisme, les douanes d'entrée et de sortie, les réglementations et les prohibitions de toutes sortes venaient de cette idée funeste. C'est surtout Quesnay et ses disciples qui l'ont réfutée, et si elle subsiste encore dans la conscience populaire, et peut-être même dans quelques têtes législatives, ils en ont du moins libéré la science. En montrant la véritable fonction de la monnaie, ils ont établi un principe fécond et que personne n'a plus discuté. Mais l'esprit humain marche lentement à la découverte de la vérité, et, du premier coup, les physiocrates n'ont pas acquis la conception exacte et intégrale de la richesse. Ils ne l'ont aperçue que dans les produits du sol. La moisson qui croît, voilà le phénomène simple qui les frappa tout d'abord. De rien — ou de presque rien — d'un germe jeté sur le sillon, le laboureur tire visiblement une chose nouvelle, il crée, et leur analyse n'alla pas plus loin. Tout autre travail leur parut improductif et ils en vinrent ainsi à diviser la société en trois classes : celle des agriculteurs, classe productive, qu'ils opposaient à celle des propriétaires et à celle des artisans, des industriels, des commerçants qu'ils nommèrent d'un nom malheureux, les classes stériles. Ils ne niaient certes pas leur utilité sociale, ils admettaient bien que le tisserand et le meunier augmentent la valeur du produit, mais ils considéraient que, transformant seulement les matières premières, ils ne créent aucune richesse nouvelle. De là ils tiraient leur théorie de l'impôt. Puisque la terre seule était productive, seule elle supportait le poids des charges publiques. L'incidence des impositions directes et indirectes les faisait toujours retomber sur le cultivateur. Dès lors, il était logique de les lui demander immédiatement, en évitant les frais de perception inutiles et cet accroissement qui résulte toujours de la répercussion. Ils réclamaient donc l'établissement d'un impôt unique sur le revenu, mais sur le revenu net des terres seulement. Que cette

idée de la production de la richesse fût incomplète, et cette théorie de l'impôt, injuste, ceux qui sont venus après eux l'ont prouvé; mais pour établir le produit net des terres, ils ont étudié très profondément la circulation et la répartition, et leurs vues sur ces redoutables problèmes sont souvent plus originales que celles de beaucoup d'économistes aujourd'hui consacrés. Ils ont eu le mérite surtout de croire à l'individualisme et à la liberté, de haïr la réglementation qui entrave les efforts et tue le progrès, de comprendre la puissance de la concurrence. Partout ils ont repoussé l'intervention de l'État; ils ont écrit sur leur drapeau « laissez faire, laissez passer » et, en définitive, ils ont détruit le socialisme d'État qui dominait nos vieilles lois et qui formait le fond de l'ancienne constitution française, ce socialisme que leurs successeurs impuissants voient aujourd'hui renaître et prospérer.

Et cependant Quesnay et ses disciples sont maintenant bien oubliés. Leur école a pâli dans le rayonnement de gloire des philosophes. Ils ont publié beaucoup de livres, de brochures et de revues, mais ces ouvrages, chargés de chiffres, d'allure métaphysique, n'ont jamais eu de popularité. Aucun économiste n'a été un grand écrivain et n'a su donner à la doctrine cette forme supérieure qui seule pouvait en assurer la perpétuité. D'ailleurs, je l'ai dit, cette doctrine était fautive et incomplète. La renommée d'Adam Smith a enfin porté un coup funeste aux physiocrates. Sans doute on les a étudiés de notre temps et ils ont suscité de nombreuses monographies, dont quelques-unes excellentes. Mais tous ces efforts n'ont pu, semble-t-il, leur rendre la place qu'ils méritent. Turgot seul jouit de l'estime de la postérité, mais combien, en dehors des économistes professionnels, connaissent Quesnay, Gournay, Mirabeau, Du Pont, l'abbé Baudeau, Le Trosne, et surtout qui les a lus ? Tout le monde sait qu'il y eut des princes philosophes, mais que de gens ignorent que la secte des économistes recruta aussi ses adeptes parmi les têtes couronnées et, par exemple, que Léopold II, archiduc de Toscane, que Gustave III, roi de Suède, qu'un prince archevêque de Wilna furent des physiocrates convaincus ?

Mais aucun ne montra plus de zèle pour le triomphe de la doctrine que le margrave de Bade, Charles-Frédéric. Celui-là

fut un vrai disciple de Quesnay, dont il accepta tout l'évangile avec la sincérité de foi d'un croyant. Il fut en relations avec les principaux économistes français et entretint une correspondance suivie avec le marquis de Mirabeau et Du Pont de Nemours. Lui-même écrivit un ouvrage pour répandre la révélation physiocratique et un jour il s'avisa de passer de la théorie à la pratique et d'introduire dans ses États « l'ordre naturel » fondé sur le « Produit net ». L'histoire de cette remarquable expérience, qui du reste échoua, est à peu près ignorée en France. Pourtant, en 1872, M. A. Emminghaus a publié, sur ce sujet, dans le *Jahrbucher für national ækonomie*, un article fort intéressant et richement documenté. Il avait retrouvé à Carlsruhe des lettres du marquis de Mirabeau et avait résumé les principales. Mais ce travail paraît être passé presque inaperçu dans notre pays. Ni M. de Loménie dans son histoire des Mirabeau, ni M. Schelle dans sa biographie de Du Pont de Nemours ne semblent en avoir fait usage. Ils se contentent, l'un et l'autre, de mentionner le nom du margrave et d'indiquer d'un mot sa tentative. M. Schelle (1) pourtant n'ignorait point la correspondance de Du Pont, mais il n'a point cherché à en prendre connaissance, et il ajoute seulement en note : « Les lettres au margrave existent peut-être encore ; ce serait un document précieux à retrouver pour l'histoire du XVIIIe siècle. »

Elles existaient, en effet. Elles avaient été soigneusement conservées avec les lettres du marquis de Mirabeau dans les archives familiales des grands-ducs de Bade. Elles viennent d'être publiées par les soins d'une commission historique, et forment deux gros volumes. On peut dire que la préface avait été écrite d'avance par M. Emminghaus. M. Knies, chargé de l'impression, n'a pas cru devoir refaire ce travail. Dans une longue introduction, il traite du régime financier de la France avant 1789, et incomplètement d'ailleurs de l'histoire de la physiocratie. Je n'ai point l'intention de résumer ici cette préface estimable. Mais il ne sera pas inutile, peut-être, de parler du prince et de son expérience. La correspondance qui vient d'être publiée éclaire certains points restés

(1) SCHELLE. *Du Pont de Nemours et l'école physiocratique*, p. 161.

jusqu'ici obscurs, et je voudrais montrer ce qu'elle ajoute à nos connaissances sur Charles-Frédéric, sur le marquis de Mirabeau, sur Du Pont et d'une manière plus générale sur les économistes français du XVIIIe siècle. Je me propose ainsi simplement d'apporter ma « contribution » à une histoire complète de l'école des physiocrates qui n'a jamais été écrite, mais qui mériterait de l'être.

I

Les hommes ne font pas toujours leur destinée. Si Charles-Frédéric avait choisi la sienne, il aurait voulu être un pacifique et un réformateur et laisser dans l'histoire le souvenir d'un prince bienfaisant et vertueux. Les événements firent de lui un conquérant. Né pour régner sur le petit margraviat de Bade-Durlach qui comptait environ deux cent mille habitants, il mourut grand-duc d'un État de près d'un million d'hommes ; il eût été roi, s'il eût daigné. Ses réformes n'ont pas toutes échoué, mais celles auxquelles il tenait le plus lui ont attiré beaucoup de malédictions.

Il était né le 22 novembre 1728 dans la ville de Carlsruhe que son grand-père Charles-Guillaume avait fondée. A quatre ans il perdit son père ; peu après sa mère devint folle. Il fut élevé par sa grand'mère, la princesse Madeleine-Guillaumine de Wurtemberg, qui vivait retirée loin de la cour que son mari scandalisait par ses désordres. La direction morale que cette femme de beaucoup de sens et d'esprit donna à sa jeune intelligence n'a pas été sans influence sur sa vie tout entière; c'est elle qui lui fit concevoir la haute et noble idée qu'il eut toujours de ses devoirs souverains. A la mort de Charles-Guillaume elle exerça la régence avec le prince Charles-Auguste.

C'est seulement en 1746 que Charles-Frédéric, qui avait atteint sa dix-huitième année, prit en mains le gouvernement du margraviat. A l'âge ou d'ordinaire on aime la gloire militaire et les batailles, il se montra déjà très pacifique et pendant toute la guerre de Sept ans, il paraît s'être attaché surtout à préserver son petit pays des désastres de la campagne.

En 1771, la mort d'Auguste-Georges, son cousin, le mit en possession du margraviat de Baden-Baden et il devint ainsi un des princes les plus importants parmi les petits et même les moyens souverains de l'Allemagne. La situation de ses États entourés par les possessions autrichiennes, sa qualité de souverain protestant devaient nécessairement le rapprocher des gouvernements réformés et particulièrement de la Prusse et du grand Frédéric. En 1783, lorsque les petits États songèrent à se réunir pour résister aux empiétements de Joseph II, le margrave fut un des premiers et des plus chauds partisans de la ligue. Cependant, jusqu'à la Révolution, il sut assurer à ses sujets les bienfaits d'une paix profonde.

Mais les grands bouleversements de la République et de l'Empire vinrent forcément modifier cette politique. Les victoires de notre armée du Rhin dépouillèrent d'abord le prince des territoires qu'il possédait sur la rive gauche du fleuve ; le margraviat lui-même fut envahi et Charles-Frédéric dut s'enfuir avec les siens. La Révolution définitivement victorieuse, il fallut bien traiter avec elle ; le plénipotentiaire du prince signa un armistice le 25 juin 1796 et, un mois après, la paix fut conclue à Paris. Le margrave perdait définitivement ses possessions d'outre-Rhin ; il devait payer une assez lourde contribution de guerre, les liens qui le rattachaient à l'Empire étaient brisés. Longtemps il refusa de ratifier ce traité ; mais lorsque l'Autriche vaincue eut accepté les conditions de la paix de Campo-Formio, il se résigna à son tour.

Pour l'indemniser des pertes qu'il avait subies, on lui avait fait des promesses. Le premier consul, puis l'empereur devaient, en effet, lui fournir de larges compensations. Après la paix de Lunéville, Charles-Frédéric que Napoléon avait intérêt à ménager pour sa politique en Allemagne, et qui du reste était beau-père du czar Alexandre, reçut de notables accroissements de territoire et devint prince électeur. Mais, quelques mois plus tard, on vit comment Bonaparte entendait respecter la puissance qu'il venait de fonder et l'indépendance de son allié. C'est sur le territoire de Bade, en pleine paix, qu'un parti de cavalerie enleva le duc d'Enghien. Charles-Frédéric ne put que formuler de stériles protestations contre cette abominable violation du droit des gens. Lorsque la

guerre éclata de nouveau entre la France et l'Autriche coalisée avec la Russie, le nouvel électeur fort hésitant d'abord entre les belligérants, demanda à garder au moins la neutralité; mais il dut fournir à son impérieux protecteur un corps d'armée qui suivit Napoléon dans ses brillantes campagnes à travers l'Allemagne. La paix de Presbourg lui donna de nouveaux sujets et l'Empereur lui offrit la couronne royale. Plus modeste que les princes de Bavière, de Saxe et de Wurtemberg, il refusa en alléguant que l'éclat d'une cour royale coûterait trop cher à ses sujets épuisés. Il prit seulement le titre de grand-duc. Il mourut le 10 juin 1811, à l'âge de 83 ans, après cinquante-trois années de règne personnel. Les traités de 1815 respectèrent cette puissance nouvelle, créée par Napoléon mais qui reposait cependant sur la tradition et l'hérédité et Charles-Frédéric peut être considéré comme le véritable fondateur du grand-duché de Bade (1).

Mais je l'ai dit, ce n'est pas cette gloire que ce prince eût choisie s'il eût été libre. Dominé par les événements, il a subi plus qu'il n'a désiré sa fortune conquérante. Il fut une des pièces de l'échiquier sur lequel Napoléon joua le sort de l'Europe. Charles Frédéric n'était pas sans ambition, mais au bruit des armes il préférait les travaux de la paix. Pour le bien juger, il ne faut point le regarder pendant la dernière partie de sa vie, au milieu de la tourmente révolutionnaire et de l'épopée napoléonienne, mais dans le gouvernement de ses États héréditaires, alors qu'en pleine force de l'âge, et en pleine maturité de sa volonté, il suit sa véritable voie. Il avait fait alors de la petite cour de Carlsruhe un centre littéraire et scientifique très brillant, où se rencontrèrent les plus libres esprits de l'Allemagne, de la France et de la Suisse. On y vit Voltaire et Gœthe; Klopstock y reçut une longue hospitalité. La femme de Charles-Frédéric, la princesse Louise-Caroline, était elle-même une artiste et une savante; elle étudiait l'histoire naturelle et particulièrement la botanique. Tous deux fondèrent la belle galerie de Carlsruhe et y placèrent les magnifiques Hollandais qui en font aujourd'hui

(1) La Commission historique de Bade a publié deux volumes de la correspondance politique de Charles-Frédéric. L'ouvrage entier comprendra la correspondance de 1783-1806. Je n'ai pu encore en prendre connaissance.

encore l'ornement. Le margrave pensa à établir dans sa capitale une académie allemande, et Herder rédigea même un projet d'organisation.

En même temps Charles-Frédéric accomplissait les plus utiles réformes sociales. Dès le milieu du XVIIIe siècle, il abordait des problèmes dont quelques-uns nous préoccupent aujourd'hui encore; il cherchait avec passion tout ce qui pouvait améliorer le sort de ses sujets, et marchait au progrès avec une admirable résolution. Nous dirons plus loin tout ce qu'il fit pour l'agriculture et ses vaillants efforts pour répandre l'instruction. Mais son activité était infatigable. Dans l'administration il dotait les communes d'une large liberté; en droit pénal, il séparait les fous des criminels, s'occupait des questions pénitentiaires, améliorait le sort des détenus, et cherchait les moyens d'obvier au vagabondage et à la mendicité. Il créait l'assistance publique, organisait des caisses de secours et de retraites, fondait des établissements hospitaliers, propageait l'assurance contre l'incendie. Mais deux mesures surtout prouvent la hardiesse de son esprit réformateur. En 1767, — remarquez cette date — il abolissait la torture et en 1783 il supprimait le servage!

Mais les hommes de ce caractère ont aussi leurs défauts. Charles-Frédéric avait les intentions les plus pures et s'enflammait aisément pour les nouveautés, mais son jugement n'était pas toujours aussi droit que son cœur était généreux. Novateur hardi, il manquait un peu de ce sens précieux qui fait discerner l'erreur de la vérité. Esprit enthousiaste, mais sans critique, il se laissait facilement séduire et convaincre par les raisonnements que lie une apparente logique. Avec cela point d'originalité. Il ne créait pas de système et n'avait pas l'orgueil de s'en croire capable, mais les systèmes lui plaisaient et cette tendance innée pour les théories, qui lui semblaient inspirées par l'amour de l'humanité, le conduisirent aux plus étranges illusions. C'est ainsi qu'il s'intéressa vivement à toutes les inventions de la pédagogie allemande du XVIIIe siècle, et qu'il envoya de jeunes professeurs badois puiser près de Salis et de Basedow l'enseignement philanthropique, espérant ainsi répandre leurs doctrines dans ses États. C'est ainsi encore qu'il attirait près de lui le célèbre

Lavater, et participait à ses fantaisies physiognomoniques. Vers la fin de sa vie, il subit l'influence de Iung-Stilling, sorte de visionnaire qui croyait à un commerce des esprits avec le monde sublunaire ; il le nomma son conseiller aulique et se laissa entraîner par lui dans les fondrières du mysticisme. Un expérimental trouverait, peut-être, dans la folie de la mère, l'explication de cet état mental. Charles-Frédéric ne fut certainement pas une intelligence malade, mais cette crédulité un peu naïve, ce penchant pour les théories systématiques, cet amour sans discernement des nouveautés, cette absence de misonéisme, cette impuissance à séparer la pratique de la spéculation, l'utopie de la réalité, n'est-ce point là le legs héréditaire, la marque de dégénérescence de cet esprit d'ailleurs élevé et bienfaisant ?

On comprendra maintenant sans peine comment ce prince devint l'un des adeptes les plus fervents de l'école des physiocrates. Les questions économiques, qu'on agitait déjà sourdement en Allemagne, avaient attiré son attention comme tout ce qu'il croyait propre à améliorer le sort du peuple, et d'un autre côté, souverain d'un pays presque exclusivement agricole, il s'intéressait d'une manière toute particulière à la culture ; ses propriétés étaient de véritables fermes modèles où il avait établi des champs d'expérience. Et voilà qu'une doctrine lui apparaissait, glorifiant les travaux des paysans, où tout s'enchaînait par des déductions vigoureuses et qui enfin, comme une révélation nouvelle, apportait une formule de bonheur universel ! L'optimisme, qui dominait tout le système, séduisit sa bonté autant que la logique de Quesnay domina sa raison. Comment s'étonner que, dès qu'il connut cette doctrine, il l'adopta avec la confiance aveugle d'un disciple convaincu et soumis, sans qu'une seule objection vînt troubler la fermeté de sa croyance.

Il a confessé sa foi dans un ouvrage qui a pour titre : *Abrége des principes d'économie politique* et qui parut en 1771 en tête des *Éphémérides* du citoyen. Cet opuscule était précédé d'une préface de Du Pont qui l'attribuait expressément à Charles-Frédéric. Cependant M. Daire l'a réimprimé dans son livre sous le nom même de Du Pont tout en avouant que l'œuvre n'est pas bien authentiquement de ce dernier. « Il est à pré-

sumer, disait-il, que l'éditeur très lié avec le margrave de Bade ne fut pas sans avoir quelque part à sa composition. » La correspondance qui vient d'être publiée apporte la lumière sur ce point. Charles-Frédéric est bien l'auteur de ce travail et les corrections du physiocrate français furent peu importantes. Le margrave avait écrit l'*abrégé* pour son propre fils qu'il voulait instruire « des vérités économiques ». Lors de son voyage en France en 1771, il apporta le manuscrit à Paris et le laissa à Du Pont pour le remettre au marquis de Mirabeau alors en Provence. L'ouvrage fut lu à l'ouverture des « assemblées économiques », et y fit, on le comprend, une vive sensation. Quelle bonne fortune pour les physiocrates, assez mal vus par le pouvoir en France, que l'adhésion si nette d'un prince portant une couronne souveraine ! Mirabeau écrivit, le 12 janvier 1772, au margrave une lettre de remerciements pour le don du précieux manuscrit « qui deviendra un monument honorable et très honorable pour sa famille », et le pria au nom de toute la société économique d'en permettre l'impression dans l'organe de l'école. L'ouvrage parut, en effet, mais avec quelques corrections. Le marquis de Mirabeau ne paraît pas avoir été satisfait des modifications qu'on avait apportées au texte primitif, car il écrivait un peu plus tard :

« A mon avis, Du Pont l'a un peu plus découpé que Votre justesse naturelle ne l'aurait fait ; il a réduit en style lapidaire ce qui ne marquait chez Vous que la série généalogique des idées, et les points cardinaux de l'embranchement de l'ordre ne sont point multipliés comme il l'a fait » (1).

Les corrections sont donc certaines ; au surplus, Du Pont les avoue et explique comment il les a faites :

« Si je connaissais moins la supériorité du génie de Votre Altesse Sérénissime, je Lui présenterais mes excuses pour les très légers changements d'expressions qu'Elle a pu remarquer dans quelques endroits de la troisième et de la quatrième partie de cet abrégé, qui m'inspire tant d'admiration et de respect. Monsieur de Mirabeau était absent quand j'ai fait cette édition. J'ai consulté Monsieur Quesnay lequel a pensé qu'il y avait quelques phrases qui, trop littéralement prises dans les leçons économiques,

(1) Lettre 26 de la correspondance de Mirabeau, p. 59.

pouvaient aux yeux des lecteurs superficiels donner à cet ouvrage un air de copie trop éloigné de l'originalité qui le caractérise, et qui d'ailleurs n'avait pas même toute l'exactitude dont Votre Altesse est digne et capable, et à laquelle le vertueux et brûlant « Ami des Hommes » ne peut pas toujours s'asservir. Nous avons cru, en conservant le fond des pensées, pouvoir en ces endroits, très peu nombreux, rétablir l'expression et la forme, d'après celle que le commencement et le reste de l'ouvrage indiquaient. C'est un bien léger travail, que votre Altesse Sérénissime eût fait Elle-même si Elle eût dirigé Son édition... » (1).

Quesnay savait veiller sur l'orthodoxie de ses disciples. Il est même assez amusant de voir que si le marquis de Mirabeau n'est pas trop content de Du Pont correcteur, Du Pont, de son côté, ne se félicite point de l'exactitude des doctrines du vertueux mais bouillant ami des hommes.

Quoi qu'il en soit, il ressort de ces passages de la correspondance que les modifications faites par l'éditeur de l'abrégé furent assez légères. D'ailleurs, le margrave ne s'en plaignit point; l'auteur (ce qui est rare) ne crut pas avoir été mal compris; il remercia même Du Pont et le nomma quelques mois plus tard son conseiller aulique. Il écrivait même à Mirabeau en juillet 1772 :

« A l'égard de mon petit ouvrage, qui vient de paraître dans les *Éphémérides*, et dont vous voulez bien faire mention avec tant d'indulgence, j'espérais Monsieur, que vous auriez la bonté d'y faire les corrections que vous auriez jugées nécessaires. Il est sûr que la chaîne des vérités économiques est trop liée pour admettre des sections, qui paraissent en interrompre le fil, *c'est ma faute*; j'ai cru aider par là à la mémoire de mon fils » (2).

Ainsi le margrave prend à son compte les reproches que Mirabeau avait adressés à l'éditeur. Il accepte les corrections, ne se plaint pas que son ouvrage ait été dénaturé. Au surplus, il y eut une édition nouvelle que le margrave surveilla lui-même. C'est ce que nous apprend une lettre de Du Pont du 13 avril 1773. C'est donc cette dernière qui doit être regardée surtout comme l'œuvre propre de Charles-Frédéric, mais elle diffère peu du texte publié dans les *Éphémérides* (3).

(1) 6e lettre de Du Pont, t. I, p. 141.
(2) 27e lettre de la correspondance de Mirabeau, p. 61.
(3) 14e lettre de Du Pont, t. I, p. 152.

Il était intéressant d'élucider ce point d'histoire littéraire de la physiocratie resté fort obscur jusqu'ici. Quant à l'abrégé lui-même, il est connu depuis longtemps par l'édition de M. Daire. Il contient dans une suite de tableaux entrecoupés de maximes économiques l'exposé assez complet du système de Quesnay. C'est le travail, sans originalité, d'un bon élève, plein de zèle et très docile, qui a su mettre à profit la leçon des maîtres. On serait injuste pourtant en refusant toute estime à ce petit ouvrage ; il mérite d'être lu et médité. Le style, que Du Pont comparait à celui des inscriptions lapidaires, est d'une singulière précision ; les formules abondent, nettes, brèves, tranchantes et souvent heureuses. On sent d'ailleurs courir dans tout cet écrit un souffle puissant de solidarité, un grand et très sincère amour de l'humanité. Comme les meilleurs physiocrates, Charles-Frédéric confond la morale et l'intérêt, mais cet intérêt est, pour lui, si élevé, si éloigné de l'égoïsme, si détaché de la conséquence prochaine, qu'il devient le plus haut et le plus noble des devoirs. « Si l'homme, dit-il, enfreint le moins du monde les barrières posées par la Justice éternelle et toute-puissante, non seulement il fait l'injustice et le mal moral, mais il fait encore une folie, il opère son mal physique, il se blesse et se punit lui-même. » Il veut la vertu active ; la pure règle d'abstention qui conseille de ne point faire aux autres ce qu'on redoute pour soi-même ne suffit pas à son exigence : il faut encore faire le bien et la récompense des individus se trouve dans l'harmonie définitive des intérêts, comme leur châtiment dans les malheurs qu'entraîne toujours après soi la violation de l'ordre naturel voulu par Dieu. « *Faire le bien c'est le recevoir* », voilà la belle maxime qui termine l'ouvrage. Cette morale est utilitaire, sa sanction se trouve sur la terre, mais on concèdera qu'elle a, du moins, quelque grandeur.

Un homme qui est à ce point convaincu de posséder le secret de l'universelle félicité et qui, en même temps, exerce le pouvoir, doit nécessairement être conduit à réaliser ses théories. Charles-Frédéric crut sincèrement que son devoir de prince lui commandait de pratiquer la physiocratie. Mais une certaine prudence s'impose toujours à ceux qui ont la responsabilité des affaires. Bien que son intention arrêtée fût

d'introduire dans ses États « l'ordre naturel », il n'osa point cependant accomplir d'un seul coup cette grosse révolution. Il fit alors ce qu'on déclare d'ordinaire impossible dans le domaine des sciences sociales, et tenta d'abord une *expérience*. On choisit trois villages où pendant quelques années le système de Quesnay serait éprouvé; si les résultats obtenus étaient satisfaisants, la réforme serait étendue peu à peu au pays tout entier.

Pour l'aider dans cette entreprise, le margrave comptait sur un serviteur dévoué, Schlettwein, dont il avait fait ce que j'appellerais volontiers son ministre des réformes économiques. Il l'avait appelé à Carlsruhe dès 1763, et lui avait donné le titre de membre de la chambre des finances (Rentkammer). Mais Charles-Frédéric lui avait donné, en même temps, une mission de confiance à laquelle il attachait probablement plus d'importance qu'à la fonction officielle. Schlettwein devait faire, chaque semaine, des leçons sur l'économie politique, et répandre ainsi la doctrine des physiocrates. On peut penser qu'il ne fut pas sans exercer une certaine influence sur la direction d'esprit et sur les résolutions du prince. A Bade, on le considéra même comme le véritable auteur de l'expérience et plus tard, quand elle eut échoué, c'est sur son nom surtout que tombèrent les malédictions (1). Je ne crois pas pourtant qu'il faille exagérer sa part dans cette tentative. C'est bien lui qui fut chargé des travaux préparatoires et de l'organisation; mais l'initiative du margrave est indéniable. Les Badois qui malmenèrent si fort le « système de Schlettwein » ne s'y trompaient peut-être pas. Je les soupçonne d'avoir inventé d'instinct, à cette occasion, la théorie commode qui permet de dire des choses très désagréables au souverain sous le couvert d'un ministre responsable par fiction, et de n'avoir tant attaqué Schlettwein que pour ne pas découvrir l'Exécutif.

Les trois villages qui avaient été choisis pour l'expérience étaient ceux de Dietlingen, de Bahlingen et de Theningen. Il s'agissait d'y introduire l'impôt sur le produit net qui était la pierre angulaire de tout le système. Schlettwein paraît avoir fait lui-même les calculs pour la première localité. Un

(1) Voy. le rapport de Georges Schlosser dans l'article de M. Emminghaus, p. 55 et 56.

commis qui travaillait sous ses ordres, dressa les tableaux pour les deux autres. M. Emminghaus a retrouvé dans les archives de Carlsruhe et a reproduit ceux qui se rapportent à Bahlingen. Il suffit de les examiner avec quelque attention pour se convaincre que l'estimation du produit net des terres était d'une extrême complication. Charles-Frédéric, nous le verrons, n'en fut pas lui-même satisfait. Cependant il voulait aboutir, et les rescrits qui organisaient la réforme furent promulgués. C'est à la Saint-Georges 1770 que « l'ordre naturel » fut introduit à Dietlingen, et en janvier 1772 dans les deux autres villages (1). Tous les anciens impôts — sauf quelques réserves de peu d'importance, — disparaissaient et il était établi un impôt unique sur le revenu des terres ; on proclamait la liberté du commerce et de l'industrie ; les corvées enfin étaient abolies et les ouvriers occupés aux travaux publics devaient être, à l'avenir, payés argent comptant. Ces rescrits furent publiés en grande solennité et paraissent avoir causé une joie réelle ; les habitants de Dietlingen firent insérer au procès-verbal des remerciements au souverain. Ce qui apparaissait d'abord aux paysans c'était l'abolition des anciens impôts, et cette partie du programme ne pouvait qu'être bien accueillie. Nous apprenons par la correspondance du marquis de Mirabeau que le sort des habitants de Dietlingen fit des jaloux, et que les villages voisins se plaignirent de ne point partager l'heureuse fortune de ces privilégiés qui n'auraient plus à payer les impositions dont eux-mêmes étaient chargés (2).

Il semble bien cependant que l'allégresse ne fut pas universelle et la satisfaction unanime. Les esprits conservateurs, et ils sont toujours en majorité, ne voyaient pas s'accomplir sans inquiétude les changements qui bouleversaient toutes les vieilles coutumes ; le nouvel impôt surtout ne leur inspirait aucune confiance. La réforme fonctionnait depuis un mois à peine que déjà Charles-Frédéric recevait des plaintes. Tout d'abord, — voilà, pourrait-on dire, ce qui était dans « l'ordre naturel des choses » — on profita de la liberté pour en faire abus et la seule industrie qui prospéra tout de suite fut celle

(1) M. Emminghaus a publié le texte de deux de ces rescrits.

(2) Voyez notamment la 35e lettre du marquis de Mirabeau du 7 mai 1774.

des cabaretiers. Les débits de boissons, que l'on pouvait maintenant ouvrir sans autorisation, se multiplièrent; les clients d'ailleurs ne manquaient pas : de tous les villages voisins on accourait dans ces lieux fortunés, où l'on pouvait se griser sans payer les impositions qui pesaient partout ailleurs sur le commerce de vin, le *Ohmgeld* impopulaire et détesté. Les disputes et les rixes devenaient naturellement plus fréquentes, une foule de gens de mœurs équivoques venaient s'établir dans les localités où le système fonctionnait, et la criminalité faisait les plus déplorables progrès. La police débordée était impuissante à maintenir l'ordre. On conçoit que le vénérable pasteur de Bahlingen et les notables habitants, qui adressaient ces doléances au margrave, ne devaient pas accepter avec grand enthousiasme la révolution qui amenait toutes ces conséquences-là. Mais ce fut bien autre chose quand il fallut payer le nouvel impôt. Il était lourd, très lourd même et on l'exigeait en argent. Les propriétaires commençèrent par s'endetter. Le mal s'aggravant, ils se virent bientôt réduits à vendre des terres qui ne leur rapportaient plus rien afin d'échapper à une imposition ruineuse. Mais personne ne se souciait d'acheter et il y eut un véritable krack sur la propriété foncière. La chambre des finances dont Schlettwein (1) ne faisait plus partie s'associait aux réclamations des habitants. Les fonctionnaires locaux envoyaient les nouvelles les plus alarmantes, et déclaraient la situation intolérable. Réellement « l'ordre naturel » avait réduit le pays où il avait été établi à la plus grande misère, et s'il avait encore, deux ans après, quelques partisans, « ce n'était que dans la lie du peuple ». Pour être libre, un peuple doit avoir de meilleurs mœurs que nous! disait Georges Schlosser, dans un rapport décourageant. Charles-Frédéric résista pourtant jusqu'en 1776, mais il dut céder enfin à tant de clameurs. Un certain nombre d'anciens impôts furent rétablis à Bahlingen et à Theningen. Il était clair que l'expérience avait échoué dans ces deux villages et on y revint peu à peu aux anciens errements.

(1) Schlettwein quitta le service du margrave en 1773. Les causes de sa disgrâce sont restées obscures. Il est certain que les principaux fonctionnaires voyaient d'un œil défavorable un étranger au margraviat y occuper une position

A Dietlingen l'essai ne réussit pas beaucoup mieux, mais il se prolongea plus longtemps. M. Emminghaus a retrouvé des documents qui semblent démontrer que « l'ordre naturel » donna, tout d'abord, d'assez heureux résultats. Lorsque les trois années de preuve furent expirées, le conseil secret se prononça pour la continuation de l'expérience et, en 1777, le baron Geyling, envoyé spécialement pour faire une enquête sur les lieux, rédigeait encore un rapport très favorable. Mais on peut douter, peut-être, de la sincérité de ces pièces officielles. Elles émanent toutes de fonctionnaires qui n'ignoraient point les idées économiques du margrave, qui savaient combien il désirait le succès de cette entreprise, et il ne faut pas trop s'étonner de les voir plutôt optimistes. On devine même, à travers tous ces écrits, que bien des mécontentements s'accumulaient là comme dans les deux autres villages. Les administrateurs s'appliquent surtout à réfuter les critiques adressées au nouveau système, et cherchent à prouver que les plaintes sont tout au moins fort exagérées. Ces doléances avaient donc pris corps et parvenaient jusqu'à Charles-Frédéric. A Dietlingen, comme à Bahlingen et à Theningen la liberté du commerce n'avait point amené la baisse des prix des objets fabriqués, mais elle avait certainement perverti les mœurs. Là aussi, les dettes se multiplièrent, entraînant après elles des poursuites, des expropriations et des faillites. Les cultivateurs ruinés par un impôt intolérable vendaient leurs champs à vil prix. Une pétition des habitants datée de 1781 articule toutes ces plaintes et les fonctionnaires commencent à se diviser. Le bailli s'associe

prépondérante. Mais la correspondance nous apporte peut-être ici encore des renseignements nouveaux et précis. Elle nous apprend que Schlettwein ne s'entendait pas sur tous les points avec Du Pont, qu'il y eut entre eux des discussions sur les principes et ces disputes scientifiques paraissent avoir été assez vives. Comme Schlettwein démissionna à une époque où Du Pont était précisément à Carlsruhe, on peut supposer qu'il ne fut pas étranger à cette résolution. L'hérésie était un péché que ne pouvaient pardonner les grands prêtres du dogme physiocratique, et le plus tolérant des hommes, Du Pont, fut peut-être ici un sectaire. Est-ce aussi à Schlettwein que Mirabeau reprochait d'avoir été trop autoritaire vis-à-vis des paysans? Comme le marquis ne nomme point le ministre dont il parle, cette conclusion n'est pas sûre. Voyez la deuxième lettre de Du Pont au margrave et la vingt-cinquième de Mirabeau. On peut consulter sur cette question l'article de M. Emminghaus et surtout la préface de M. Knies.

aux pétitionnaires, tandis que d'autres, moins indépendants, se montrent encore favorables « au système de Schettwein ». En 1792, Charles-Fréderic reçoit une adresse plus désolée et plus pressante que toutes les autres : « Que Votre Altesse Sérénissime, s'écrient les habitants, nous enlève notre prétendue liberté ! Qu'elle nous laisse gouverner de la même façon que les autres fidèles et heureux sujets de Bade, comme nous l'étions avant 1770. » Le margrave ne se rendit qu'à regret. La réaction commença en 1795 et ce n'est même qu'en 1802, après une expérience de plus de trente années, que la tentative fut complètement abandonnée.

Charles-Frédéric ne fut pourtant pas convaincu par ces échecs. Il n'a jamais douté de l'excellence de la physiocratie. M. Emminghaus a retrouvé le projet du rescrit qui rétablissait l'ancien état des choses à Bahlingen et à Theningen. A ce moment même, lorsque les faits semblent clairement démontrer que la réforme a causé la ruine des paysans, alors que le système est unanimement condamné par les résultats, le margrave tient ferme dans les principes, et loin de condamner la doctrine, il la présente encore comme la seule propre à assurer la prospérité de l'État. « L'ordre naturel » lui semble toujours une indiscutable vérité, l'impôt foncier unique un axiome évident. Il était si peu désabusé, qu'à une époque bien postérieure, il faisait encore procéder à de nouveaux calculs pour établir le produit net dans d'autres villages, et pendant de longues années il rêva d'introduire la réforme dans tout le margraviat de Bade. Il semble avoir attribué à deux causes l'insuccès de son expérience. La première est avouée dans le rescrit dont nous venons de parler : l'estimation du revenu des terres avait été mal faite ; les principes sont indéniables, l'application seule a été défectueuse. La seconde raison nous est indiquée par une lettre de Mirabeau. Ce fut une faute d'introduire « l'ordre naturel » dans certaines localités seulement ; il doit être appliqué partout, et à cette condition seulement il pourra produire ses effets bienfaisants. Le marquis partage la conviction du prince et il va même beaucoup plus loin :

« Monseigneur, quand vous avez voulu établir le règne de la

liberté dans un village, vous avez senti que les liens tenaient au village voisin, et de près à près à tout le pays. Le même rapport se trouverait du pays à l'Allemagne, et c'est le sentiment de la connaissance de l'universalité de ce réseau qui m'a fait dire et répéter tant en refrain dans mes *Lettres sur la législation* qu'il fallait la conversion du monde entier pour pouvoir assurer de *labourer un seul champ* à perpétuité. »

Je livre cette opinion de Mirabeau aux méditations du lecteur. Peut-être trouvera-t-on qu'elle ne manque pas de profondeur.

Je ne nie pas que les inexactitudes des calculs et l'exiguïté du champ d'expérience aient pu nuire au succès de la tentative; mais elle devait échouer et elle a échoué, en réalité, par les erreurs propres de la doctrine physiocratique. Ce n'est pas que l'impôt foncier unique fût absurde en soi; seulement il avait le défaut pratique d'être improductif et insuffisant pour le Trésor, ou exagéré et ruineux pour le contribuable. On devait fatalement tomber dans l'un ou l'autre de ces deux maux. Les physiocrates, en effet, étaient divisés sur la manière de fixer son assiette. Les uns, les plus nombreux, avaient établi que l'impôt ne devait jamais être supérieur à une quote-part du produit net : au quart ou au cinquième de ce revenu, par exemple. Si l'expérience avait été faite dans ces conditions, il est probable que les cultivateurs ne se seraient pas plaints si amèrement; l'imposition eût été supportable, et d'un autre côté ceux qui ne payaient plus d'impôts indirects n'auraient eu qu'à se féliciter de la réforme. Mais avec le quart du produit net — qui devait, d'ailleurs, varier suivant les années, et aurait pu être réduit à zéro au cas de mauvaises récoltes — le fisc était privé de ses revenus les plus clairs et les plus sûrs, et l'État marchait droit à la banqueroute. Aussi d'autres économistes, à coup sûr plus pratiques, tenaient-ils que l'impôt foncier unique devait être établi de façon à subvenir aux besoins du Gouvernement, et à produire seul autant que toutes les anciennes contributions ensemble. Remarquez qu'ils étaient logiques, et très conséquents avec les principes. D'après le système, la classe productrice ne supportait-elle pas toutes les impositions? Puisque, par l'incidence de l'impôt, les cultivateurs payaient tout dans l'ancien état des

choses, pourquoi n'exigerait-on pas tout d'eux directement? Ils n'y perdraient rien, ils y gagneraient, au contraire, ce que prélevaient les intermédiaires, et aussi les frais de perception économisés. On voit que le premier système établissait, en somme, un impôt de quotité, et le second un impôt de répartition. Or un homme d'État ne pouvait hésiter entre les deux ; le dernier s'imposait sous peine de déficit. Schlettwein, cependant, ne choisit ni l'un ni l'autre. Il taxa les terres en les répartissant en différentes catégories d'après leurs qualités et le genre de culture, mais à un tarif très élevé et dépassant de beaucoup le cinquième et même le quart du produit net. Il l'avait évalué avec l'idée préconçue de faire produire au nouvel impôt à peu près autant que rapportaient ceux qui étaient supprimés. Mais l'inconvénient que nous avons signalé apparut aussitôt. La taxe fut si lourde, que les propriétaires se trouvèrent ruinés du coup. Georges Schlosser, dans le rapport mentionné plus haut, déclare que le cultivateur payait la moitié et plus du revenu de ses terres, tant et si bien qu'il était réduit à la misère et ne vivait pas mieux que le plus pauvre des mendiants. Positivement, on exigeait de lui beaucoup plus qu'auparavant, en dépit des théories sur l'incidence des impositions indirectes. Ajoutez à cela que l'impôt devait être soldé en un seul terme, et en argent ; les frais de perception étaient réduits au minimum, mais pour se procurer des espèces les contribuables furent obligés d'emprunter, et leurs récoltes futures se trouvèrent ainsi grevées des intérêts à payer au créancier. Enfin il était inévitable que l'introduction brusque de la plus complète liberté commerciale et industrielle, dans un pays mal préparé, amenât certains désordres. Là aussi on avait poussé trop loin l'application des principes, et il n'est pas démontré, par exemple, qu'on eût violé la doctrine libérale en soumettant les cabarets à des mesures de police. Tout cela explique l'insuccès de l'expérience. Elle tenait bien à l'impôt unique sur le revenu foncier, c'est-à-dire aux fautes mêmes de la théorie physiocratique, à sa conception incomplète de la richesse, au principe que la culture seule est productive et qu'elle supporte nécessairement toutes les charges sociales. On demanda tout, en effet, au cultivateur, et il succomba sous le poids.

II

Charles-Frédéric, je l'ai dit, considéra toujours que les calculs estimatifs du « produit net » avaient été mal faits, et attribua en grande partie son échec à leur inexactitude. J'ai ajouté qu'il ne se trompait pas tout à fait. Les tableaux que M. Emminghaus a publiés montrent que ceux qui les dressèrent mirent tous leurs soins pour venir à bout de cette ingrate besogne, et on ne peut les accuser de négligence volontaire ; mais en examinant leur travail avec attention on s'aperçoit aisément qu'il contient de graves omissions et des erreurs manifestes.

Mais pouvait-on faire beaucoup mieux ? Voilà un des gros problèmes de la science financière. Toutes les fois qu'on accepte le revenu comme base de l'impôt, on se heurte à des difficultés, mais lorsqu'il s'agit du revenu foncier les complications deviennent à peu près inextricables. Dans la théorie physiocratique, la question était encore plus ardue, car il s'agissait de calculer « l'impôt au vrai sur la ressource au vrai (1) ». Le produit net varie chaque année, et il est composé d'éléments si divers et si malaisément appréciables, que son évaluation devient, à vrai dire, impossible. C'est pour l'avoir tenté que le margrave se trouva si embarrassé (2).

Les maîtres de la science physiocratique avaient posé le principe de l'impôt sur le revenu net ; ils avaient même essayé

(1) Cette expression est empruntée à un article de M. Léon Say, dans le *Journal des Débats*, juin 1894. Les questions traitées dans cet article ne s'éloignent pas beaucoup de celles qui furent agitées à Bade lors de l'expérience.

(2) Il serait intéressant de voir comment cette question fut résolue en France. L'Assemblée constituante accepta pour l'impôt foncier l'idée physiocratique du « revenu net » et la loi du 3 frimaire an VII a conservé les mêmes principes : « Le revenu net des terres, dit l'article 3, est ce qui reste au propriétaire, déduction faite sur le produit des frais de culture, semences, récoltes et entretien. » Mais on n'accepta pas l'impôt *au vrai*, mais l'impôt *moyen* : « Le revenu imposable est le revenu net moyen, calculé sur un nombre d'années déterminées. » Ce revenu a été fixé, en effet, tant bien que mal, et plutôt mal que bien, puis on n'a pas tenu compte de ses variations. De là les plaintes sur l'inégalité de l'impôt foncier, et les réclamations pour arriver à sa péréquation. En somme, les financiers d'aujourd'hui ne se trouvent pas en présence d'un problème différent de celui qui préoccupa Charles-Frédéric.

de déterminer comment on devait le calculer, et ils avaient accumulé sur ce point beaucoup de dissertations et de chiffres. Seulement, lorsqu'on ne se contente point des apparences et qu'on tient à préciser, on s'aperçoit vite que tant d'écrits ne fournissaient aucune réponse vraiment satisfaisante. La plupart des économistes considéraient que ce produit net était précisément égal à la somme payée au propriétaire; en d'autres termes, ils confondaient le revenu net et le fermage. Telle était, en particulier, l'opinion du marquis de Mirabeau et celle de l'abbé Baudeau. Elle était fausse puisqu'elle supposait que le fermier ne conserve jamais sur le produit brut de la terre que ce qui est nécessaire à son existence et à son entretien, qu'il ne réalise jamais de bénéfices, qu'il ne garde rien du produit net; mais cette solution avait, au moins, le mérite de la simplicité. On connaissait facilement le revenu imposable en consultant les baux. Mais, par malheur, le propriétaire cultive souvent son champ lui-même! Comment déterminer alors la valeur locative? Par voie de comparaison? C'est bien chanceux, et souvent inexact. Le profond génie de Quesnay l'avait clairement aperçu. Dans la note sur la VIe maxime du *Gouvernement économique* il disait : « L'imposition sur les biens-fonds la plus difficile à régler est celle qui s'établit sur la petite culture, où il n'y a pas de fermage qui puisse servir de mesure, ou c'est le propriétaire même qui fournit les avances, et où le produit net est très faible et fort incertain..... Il faut donc bien distinguer les terres réduites à la petite culture, et qui à proportion du produit sont labourées à grands frais et souvent sans grand profit, d'avec celles où la grande culture s'exécute par de riches fermiers, lesquels assurent au propriétaire un revenu déterminé qui peut servir de règle exacte à une imposition. » Si Quesnay voyait bien le problème il ne le résolvait pas. La conséquence de sa remarque ne serait-elle pas que le propriétaire cultivateur doit souvent être exempté de tout impôt? Tout à l'heure nous allons voir le marquis de Mirabeau aboutir à cette conclusion! Mais alors les propriétaires qui afferment leurs terres devront donc seuls supporter toute la charge de l'impôt foncier? Est-ce à cette fin que devait aboutir une doctrine dont l'axiome était le respect de la propriété?

Or, c'est précisément à ces obstacles que se heurta tout de suite le margrave de Bade quand il voulut tenter l'expérience de la physiocratie. Schlettwein ne venait pas à bout de ses calculs compliqués ; Charles-Frédéric s'avisa alors d'interroger un des maîtres de la science économique. Le 22 septembre 1769 il écrivit au marquis de Mirabeau, et c'est par cette lettre que s'ouvre la correspondance que vient de publier la Commission historique de Bade :

« Ma qualité d'homme, disait le prince, m'autorise à réclamer votre amitié, et m'impose le devoir de la mériter en m'appliquant à être utile à mes semblables. Voici, monsieur, mes titres pour oser écrire à l'Ami des hommes sans avoir l'honneur de le connaître personnellement. »

Mais Charles-Frédéric ne soutient pas longtemps ce style qui ne lui est pas habituel : il vient bientôt au fait, et expose ses soucis. Le pays qu'il gouverne est fertile, mais les propriétés y sont très morcelées, par suite du partage égal des successions qui y est usité de coutume immémoriale. Ce morcellement rend très difficile l'application de la doctrine économique, et il demande, en premier lieu, s'il ne faudrait pas modifier cette loi de partage des héritages; ensuite, comment on pourrait, en tous cas, calculer le produit net. Mais laissons parler le margrave lui-même; cette lettre montre bien les obstacles que rencontrait l'application pratique du système, et puis elle fait grand honneur au prince, par les sentiments qu'elle exprime :

« Vous jugez aisément, monsieur, qu'un paysan, qui n'a que trois ou quatre arpents de terre labourables, a de la peine à subsister, quelqu'industrieux qu'il soit, avec une famille un peu nombreuse, et que, devenant simple consommateur de ses productions, il ne peut point produire un surplus de richesses disponibles; en un mot, qu'il ne peut point y avoir là un produit net proportionné à l'étendue du terrain, duquel une partie puisse être employée à payer l'impôt, qui par là même devient difficile à être levé d'une manière équitable, à cause des grands détails dans lesquels il faut entrer pour calculer les frais de culture. Je pourrais vous détailler beaucoup d'inconvénients qui résultent de ce partage des terres à l'infini ; mais je m'en crois dispensé, monsieur, car vous les voyez mieux que je ne pourrais vous les faire apercevoir. Il y a des personnes qui

sont d'avis qu'il faudrait une loi qui limitât ou abolît le partage des terres, de façon que celui des enfants qui hériterait des champs serait obligé d'en donner l'équivalent en argent à ses cohéritiers pour leur part : mais les paysans s'y soumettraient peut-être à regret, étant attachés à leurs terrains et préférant l'occupation des champs à toute autre. Comme je n'aime pas à faire ce qui peut leur être désagréable, en choquant des préjugés reçus depuis longtemps, à moins que je n'y voie évidemment leur propre intérêt, je vous prie, monsieur, de vouloir bien me dire si vous trouvez qu'une telle loi serait avantageuse à mes sujets, et surtout conforme à leur propriété foncière, à laquelle je ne me crois pas autorisé de pouvoir déroger en aucune manière. Et comme par ce que je viens d'avoir l'honneur de vous dire vous aurez vu, monsieur, qu'il n'y a point de fermiers dans ce pays-ci, ou du moins très peu, et que par conséquent les baux ne peuvent point servir pour s'assurer du produit net des terres, vous m'obligeriez infiniment, monsieur, si vous vouliez bien me dire de quelle manière vous jugez qu'on peut s'en assurer par calcul, de façon qu'on puisse le prendre pour base de l'impôt sans être obligé d'entrer dans de trop grands détails désagréables aux paysans propriétaires, et coûteux au pays (1). »

Il faut avouer que le margrave avait bien mal choisi son économiste consultant ! S'il était, dans toute la secte, un homme incapable de lui fournir la réponse précise qu'il sollicitait, c'était, à coup sûr, le marquis de Mirabeau. M. de Lomenie a pu réhabiliter sa mémoire et le laver de beaucoup d'accusations injustes. Il a pu montrer qu'époux et père il fut plus persécuté que persécuteur, qu'il avait l'âme généreuse et droite, et qu'il n'a pas tout à fait usurpé le titre d'Ami des hommes que lui a laissé la postérité, pour le distinguer de son terrible fils le Grand Orateur. La correspondance inédite qui vient d'être publiée n'infirme pas ce jugement favorable. Mais il n'en demeure pas moins certain que le marquis ne fut jamais bien équilibré. Son esprit déductif, qui se laissait dominer par les raisonnements en forme, le vouait au paradoxe ; il fut, toute sa vie, esclave de cette logique implacable, qui donne à ceux qui en sont doués, la force d'une conviction inébranlable, mais qui fait vaguement songer à l'idée fixe et à la folie. Avant tout et surtout c'est un systématique : chaque action est, chez

(1) Première lettre de la Correspondance de Mirabeau. Nous en rapportons ici la partie principale seulement, p. 3 et 4 du tome I.

lui, la conséquence d'une théorie, et, par exemple, c'est parce qu'il s'était fait une doctrine sur la constitution de la famille aristocratique, que, fils soumis et respectueux, frère incomparable, il fut le plus détesté des maris et le plus tyrannique des pères.

Le marquis de Mirabeau a beaucoup écrit; on n'a jamais songé à réimprimer ses ouvrages, et en réalité ils sont illisibles. Il improvise toujours : les pensées se présentent en foule à ce cerveau surexcité et tumultueux; elles se pressent et se heurtent, mais il est incapable de les discipliner; les images se succèdent et éblouissent, les phrases pittoresques vont les unes après les autres, en grand bouillonnement, quelquefois cadencées et harmonieuses, toujours pleines d'emphase; l'exposition en apparence méthodique où les divisions abondent dissimule le désordre, et quand on s'efforce de comprendre on ne trouve plus qu'idées sans liens et conceptions mal achevées. Au milieu de tout cela, de temps en temps, une vue juste, un aperçu profond, comme la lueur passagère d'un éclair qui illumine les ténèbres, et, à peine entrevue, s'éteint brusquement. Quelquefois aussi il touche terre, il pose nettement une question : on croit enfin être arrivé au point où sa pensée va se dégager, où on pourra saisir la réponse attendue et toujours différée; mais c'est une déception nouvelle : il reprend son vol, se perd dans les nuées de la métaphysique, et le lecteur dépité jette le livre.

Les hommes qu'accablent cette imagination et cette logique sont essentiellement impropres à la vie pratique. Capables de déduire sans cesse et de critiquer toujours, ils échouent toutes les fois qu'ils abordent les faits. Le marquis de Mirabeau est un exemple frappant de cette impuissance d'un esprit trop spéculatif. Il ne fut jamais appelé au gouvernement, et nous ne savons ce qu'il eût fait comme ministre, mais il échoua misérablement dans la conduite de ses affaires privées. Non qu'il fût un dissipateur, mais il se ruina en mauvaises spéculations ; pour avoir tenté la fortune sans savoir la maîtriser, il fut, toute sa vie, couvert de dettes, et mourut dans un état voisin de la pauvreté. Il a écrit des mémoires pour se justifier, ils ne prouvent que son incapacité.

Cependant, on s'explique sans peine comment Charles-Fré-

déric, ayant un conseil à demander, s'adressa au marquis de Mirabeau. Il était incontestablement le chef de l'école économique, dont il avait pris la direction. Quesnay, qui fut le créateur de la physiocratie et le vrai Maître, avait une position à part. Comme beaucoup de créateurs de sectes, il a peu écrit, mais il savait choisir ses élèves, les convaincre et les enflammer. Mirabeau fut son disciple préféré. Depuis le jour où ce dernier connut le nouvel Évangile, où Quesnay, le convertit à « l'ordre naturel », sa vie fut un apostolat. Il consuma son existence tourmentée à prêcher la doctrine du « produit net », et à chercher des prosélytes. N'essaya-t-il pas, un jour, de catéchiser Jean-Jacques? On juge de ses sentiments quand il reçut la lettre du margrave de Bade. Quel élève venait à lui! C'était un prince ayant déjà la réputation d'un souverain zélé pour le bien public, le bon despote rêvé par toute l'école, point gêné pour accomplir les réformes par « les contrepoids saumâtres ». Quelle gloire pour la doctrine, si on pouvait en faire un physiocrate!

Aussi le marquis entreprend immédiatement l'instruction de ce disciple de choix. Dans une première lettre, il commence, dans ce style qui lui est personnel, l'exposition des principes :

« *La loi*, selon la science de la vie, que nous appelons la science œconomique, est le souffle du Créateur, qui d'un trait de sa volonté fit sortir du chaos le mouvement, la matière organisée et les éléments. Il voulut, et l'ordre immuable de la nature fut l'organe de sa volonté. C'est à ce grand ordre que se rapportent toutes les règles du mouvement. Ces règles sont la loi des êtres. La loi de l'homme, sa créature privilégiée, puisqu'elle est la créature visiblement douée d'intelligence, lui est dictée par l'ordre de ses besoins naturels. Cette loi simple embrasse et réunit nos droits et nos devoirs, et les perpétue les uns par les autres. Nos droits sont des jouissances, nos devoirs des travaux, et la communication nécessaire de ces deux mobiles de l'humanité établit, corrobore, multiplie et fait fructifier les *rapports* entre les hommes. Ces rapports sont le lien de la société. C'est par cet enchaînement que la loi de la nature est la loi nécessaire et exclusive de la société; que les hommes ne peuvent entre eux ni donner ni recevoir des lois, mais seulement accepter des rapports ou les interdire, s'associer ou se fuir, s'enrichir ou se ruiner (1). »

(1) 2e lettre de la Correspondance de Mirabeau.

Et il continue ainsi, établissant les trois propriétés, personnelle, mobilière et foncière, selon la formule de l'école. Quant aux questions si précises posées par le margrave, on aperçoit bien qu'il n'approuverait pas une loi modifiant le partage des successions ; mais pour la seconde, celle qui tenait le plus au cœur du prince, il se borne à le renvoyer à son livre sur l'impôt. A coup sûr, la réponse ne s'y trouvait point.

Charles-Frédéric la considéra du moins comme insuffisante et insista. La seconde lettre du marquis est beaucoup plus longue que la première, malheureusement elle n'est pas plus claire. Elle contient des généralités vagues sur la production, des développements verbeux sur la légitimité, le but et la nature de l'impôt ; mais du moyen pratique de calculer le produit net, il est à peine question. C'est un détail dont l'esprit de Mirabeau ne saurait s'embarrasser, qui ne le préoccupe pas, ne l'intéresse point, et dont il n'aperçoit évidemment ni les difficultés ni l'importance. Voilà seulement ce qu'il trouve à répondre :

« Peut-être ce dernier point (la question de la population!) renferme-t-il une réponse indirecte aux difficultés palpables d'établir l'impôt direct sur un territoire trop morcelé, difficultés que Votre Altesse m'a marquées dans sa première lettre. Quand après cela j'indiquerais des moyens de détail, comme *l'évaluation du produit net par la valeur habituelle d'achat des terres ;* comme *une portion en nature sur le produit total comme à la Chine* affermée ensuite chaque année par baillage, et autres expédients, toujours faudrait-il en revenir à ce point préliminaire et essentiel. »

Et c'est tout. Cette nouvelle réponse dut causer au margrave une grosse déception, mais il ne se décourage point. Il écrit une troisième lettre, et précise mieux encore les difficultés qu'il rencontre. Les paysans sont à la fois cultivateurs et propriétaires, mais en sus beaucoup d'entre eux exercent un métier manuel : ils sont maréchaux, charrons, tisserands. Ils vivent des fruits de leurs terres, mais aussi de leurs gains industriels. Si, d'un côté, ils appartiennent à la classe productrice, ils font aussi partie de celle des propriétaires, et de celle des artisans, classes stériles. Comment se reconnaître au milieu de toutes ces complications ? Comment grever le revenu

net de la culture, sans atteindre leur travail improductif? A mesure qu'on venait à ces détails, que le marquis méprisait si fort, le calcul, on le voit, s'embrouillait terriblement. Le margrave a peine à s'orienter, en dépit des principes, et il communique à Mirabeau les procédés qu'il emploie, mais sur l'orthodoxie desquels il est loin d'être rassuré.

Cette page est fort curieuse ; elle peut servir de commentaire aux tableaux publiés par M. Emminghaus, et les éclaire d'un jour très vif, en même temps qu'elle montre les difficultés auxquelles venait se heurter la pratique de la physiocratie. Elle est écrite dans une langue excellente et très claire, et c'est un soulagement, après une lettre de Mirabeau, de lire le margrave. Autant le marquis est tranchant, dogmatique et prêchant, autant le prince se montre modeste et plein d'humilité. C'est l'attitude d'un élève timide en présence d'un maître respecté ; mais que ce maître est pédant ! Pourtant le disciple surpasse infiniment le professeur. La pensée du margrave se développe en phrases précises et d'une belle lucidité, et cette mesure fait le plus singulier contraste avec l'outrance et le chaos de mots et d'idées qui caractérisent les écrits du Marquis. Les Français se vantent de leur clarté, et accusent l'obscurité allemande. Ici, du moins, ce n'est pas le cas. Je ne sais rien de plus *français* que les lettres de Charles-Frédéric.

J'atteste ici avoir relu vingt fois la très longue réponse de Mirabeau. Ce peut être ma faute, mais il faut que je l'avoue, je ne suis pas parvenu à la bien comprendre. Elle est décidément d'une obscurité désespérante, et je renonce à la résumer. Le fougueux écrivain a laissé courir sa plume, il a donné libre carrière à son imagination, et il s'égare une fois encore dans l'exposition des principes, sans qu'on puisse saisir ses conclusions. Si on cherche enfin, dans tous ce fatras, les réponses qu'il doit faire au margrave, il semble — car je n'ose rien affirmer — que Mirabeau n'admet aucun impôt à la charge du cultivateur qui est en même temps propriétaire et artisan. Puis, par une inconséquence visible, il propose, comme moyen pratique... tout simplement de lever une sorte de dîme.

« Quant au premier point, il est bien difficile et décourageant,

d'après toutes ces réflexions que j'ai pris la liberté de joindre à celles que Votre âme judicieuse Vous a fournies, mais son pis-aller même est bien consolant. En effet, considérez que toute bizarre, inégale et désordonnée qu'est la dîme, dont les instituteurs, les protecteurs et les détenteurs ne se sont jamais doutés d'aucune des combinaisons que nous connaissons aujourd'hui si nécessaires, toutes fois elle se lève à peu près partout paisiblement, sans murmure, sans exactions ni frais forcés. Quel soulagement immense d'abord pour le peuple, si l'on en venait là pour les deniers du fisc! D'ailleurs, une fois persuadés que ce n'est qu'en spéculation qu'on peut espérer d'atteindre jamais au point absolu de perfection dans les choses humaines, la prétention de fixer le point physique d'exactitude dans le tarif des reprises et du produit net a bien des équivalents praticables, qui peuvent dédommager du renoncement à l'égalité géométrique. »

Eh quoi ! est-ce que la physiocratie et son « produit net » ne seraient, en dernière analyse, que pure spéculation et jeux d'esprit? Fallait-il avoir tant écrit et tant discuté pour en venir à cet aveu? Cette dîme est bien éloignée des théories de l'école, et elle ressemble singulièrement à la dîme royale de Vauban. Aussi le marquis est pris de remords ; il craint de devenir lui-même hérétique. Il reprend la plume, et, dans un interminable *post-scriptum*, il cherche à démontrer que les contradictions qu'on pourrait lui reprocher sont plus apparentes que réelles, et il ajoute:

« Monseigneur le maréchal de Vauban, grand et excellent citoyen, qui avait fait un plan de dîme fiscale pour la France, projet absolument fautif, en ce que cet excellent homme, ayant méconnu le principe que tout bien et tout revenu provient uniquement de la terre, il mêle et gâte son plan d'une infinité de doubles emplois, avait à cela près travaillé tout son projet avec un labeur de mesurage, de vérification, d'estimation et de dépense incroyable. »

C'est chose claire: Vauban n'était pas physiocrate, mais il écrivait du moins pour se faire comprendre, et son projet n'était pas, dans sa pensée, pure spéculation !

Évidemment, les deux correspondants s'étaient mépris. Mirabeau avait cru avoir à faire l'éducation économique d'un prince, et il se trouvait que celui-ci était instruit depuis longtemps de la doctrine ; le margrave s'était imaginé, de son côté,

que le chef de la secte lui révélerait les secrets pratiques du calcul du produit net, et il n'obtenait rien d'un génie si théorique. Charles-Frédéric eut le bon sens de le comprendre, et il mit fin à la consultation par un petit billet, fort poli, mais où perce, je crois, sa déception. C'était le meilleur parti qu'il eût à prendre. Toutefois, leurs relations ne furent pas interrompues ; ils continuèrent à correspondre, et on trouve encore une fois une dissertation du marquis sur un sujet de physiocratie, mais comme l'interrogation du prince est perdue, la réponse est absolument inintelligible. La plupart des autres lettres, bien qu'elles nous renseignent sur des faits intéressants, et qu'elles constituent des documents historiques curieux, ne contiennent guère que des félicitations, des condoléances, des recommandations, ou accompagnent des envois de livres nouveaux. Elles ne sortent point de la banalité, sauf sur un point dont nous n'avons pas encore parlé et qui mérite cependant d'être signalé.

Il s'agit de l'instruction économique, et de la nécessité de répandre la doctrine de l'ordre naturel. Dans presque toutes ses lettres, le marquis insiste sur ce sujet qui est l'objet constant de ses préoccupations ; alors il n'hésite plus, sa pensée s'éclaire, son style devient plus lucide, et le voilà tel qu'il était : un apôtre. Visiblement, pour lui, l'application pratique de la physiocratie était moins urgente que la diffusion de la science, et c'est de celle-ci qu'il attendait tout. Les principes enchaînés qui l'ont convaincu lui semblent si clairs, si évidents, qu'il ne doute pas que si on les connaissait ils s'imposeraient à tous les esprits, et il prévoit un temps où tous les hommes instruits par la révélation de Quesnay solliciteront eux-mêmes l'application du « produit net ». Écoutez ce qu'il dit dans sa seconde lettre au margrave :

« Mais avant tout, et pour fonder un régime durable et indépendant des qualités personnelles des administrateurs, il faut que le peuple soit instruit. J'ose, Monseigneur, assurer Votre Altesse Sérénissime que l'instruction générale et universelle de son peuple est le premier et le principal devoir d'un bon prince .... Le peuple n'est brutal et absurde qu'à force d'habitude d'être forcé de l'être pour supporter son état d'asservissement. Je sais que le

travail journalier et méchanique ne permet pas au plus grand nombre de connaître la science œconomique et de l'embrasser dans toute son étendue; mais tous peuvent sentir, connaître et respecter la propriété, tous entendront dès l'enfance ce que c'est que les avances, leur source, leur distribution et en gros leurs effets Tous, si nous devenons un jour humains, sauront lire, écrire et l'arithmétique, tous enfin devraient d'ici à dix ans voir afficher dans les écoles, les sacristies, les hôtels de ville, etc., le *tableau* œconomique et sa triple distribution des dépenses, ne fût-ce que comme un objet de culte terrestre et une amulette contre la maladie épidémique d'inhumanité. »

La doctrine de l'ordre naturel, religion nouvelle, religion du pain quotidien — le mot est du marquis, — peut seule assurer le bonheur terrestre. Elle a ses dogmes, mais point de mystères; elle s'adresse à la raison, et nul ne sera assez fou pour résister à ses commandements, dès qu'on les connaîtra. Dans la lettre même où il échoue si piteusement sur la pratique de l'impôt, il prodigue ses conseils au margrave : qu'il ordonne d'enseigner la physiocratie dans les séminaires de prêtres, pour que ceux-ci puissent ensuite l'apprendre aux enfants avec le catéchisme, aux petits garçons et aux petites filles, car les femmes mêmes peuvent recevoir l'initiation et communier dans la foi économique. Pour le commun, toutefois, il suffira des éléments de la science, mais pour celui qui voudra obtenir un emploi quelconque d'administration ou de magistrature civile, on exigera :

« Qu'il en sache tous les calculs, qu'il puisse décider tous les cas réduits en problèmes œconomiques, c'est-à-dire en leur appliquant le calcul, pour donner avec précision la somme du profit et des pertes qui résultent de chaque opération..... Monseigneur, ne comptez vraiment que sur la génération future, mais que les jeunes princes soient les premiers et les plus assidus à l'instruction. Ne me demandez pas un œconomiste tout fait. Votre Altesse a les livres et la science. Qu'Elle choisisse entre les professeurs un homme sage et d'un bon esprit, qu'Elle le charge d'étudier la science, de s'en convaincre, de s'en persuader, et le prépose ensuite à en faire des leçons publiques. Honorez-les souvent de Votre présence, et que les jeunes princes y assistent régulièrement. J'ose répondre à Votre Altesse que bientôt ce nouveau cours de droit public aura faveur et réputation en Allemagne; et que sera-ce,

quand on verra en même temps le souverain mettre la science en pratique, et le surcroît de prospérité du pays marcher au niveau de ses opérations, le peuple s'instruire, se revêtir d'un nouveau génie, et rapporter tout l'hommage de son nouvel être à son second créateur ! (1) »

C'est le paradis promis ! A tout cela, Charles-Frédéric répond doucement qu'il a déjà beaucoup fait pour l'instruction populaire ; et il avait, en effet, quelque droit de se vanter de son œuvre. Aucun prince ne fut jamais plus désireux de tirer le peuple de l'ignorance. De 1746 à 1790, il bâtit 61 maisons d'école dans le margraviat ; il établit des écoles d'art et d'industrie, et à Baden-Baden un gymnase catholique ; il fonda des bibliothèques, des musées d'histoire naturelle. Il n'avait pas attendu les exhortations du marquis de Mirabeau pour s'occuper de l'enseignement économique. Nous avons dit plus haut que Schlettwein avait été chargé d'un cours de physiocratie, et, dès 1765, il essayait d'organiser à Carlsruhe une « société économique ». Mais elle n'eut pas grand succès, et là encore le prince avait eu de grandes désillusions. La pratique lui avait montré les difficultés :

« Vous me demandez, Monsieur, si je crois qu'il soit possible de rendre commun à mon peuple un catéchisme simple et des écoles publiques ? Je dois avoir l'honneur de vous répondre que je ne crois pas la chose impossible, mais que je la crois difficile à cause du petit nombre de personnes avides de la vérité et capables de lui sacrifier des idées et des opinions reçues ; à cause que l'intérêt et la vanité s'en mêlent pour empêcher de reconnaître la nécessité d'une instruction qui ferait voir trop clair, et à cause qu'il est difficile de faire travailler des hommes avec succès, quand ce n'est pas leur propre inclination qui les porte à faire de la bonne besogne, ce qui rend le choix des personnes difficile pour le commencement. »

De pareilles raisons n'étaient pas de nature à convaincre Mirabeau. Dans ses lettres postérieures, il renouvelle encore ses conseils et ses prières, et il serait facile de multiplier les citations. Je n'en veux plus faire qu'une seule, mais elle me semble caractéristique. Tout allait de mal en pis dans les villages physiocratisés, et le marquis en vient à gourmander

(1) 6e lettre de la Correspondance de Mirabeau, p. 26.

le prince avec sévérité : il aurait fallu commencer par instruire le peuple, et tout le mal vient de ce qu'on est passé à la pratique avant d'avoir fait connaître la théorie :

« Le proverbe, toujours simple, dit qu'on ne fait pas boire l'âne s'il n'a soif ; à plus forte raison ne gouverne-t-on point les hommes s'ils ne veulent point être gouvernés Depuis que j'ai su que chez Vous les choses résistent, j'ai profondément pensé qu'il n'était pas temps encore. . Je crois qu'il faut s'en tenir à l'instruction. On a présenté ce changement comme devant présenter telles ou telles surcharges. Ce faux point de vue cherche des contradicteurs à la chose dans toute la classe des exceptions. Il faut que ce changement soit demandé comme l'établissement de l'ordre, et non ordonné par le prince, qui selon l'ordre ne doit rien ordonner. J'en reviens donc à l'instruction. — En supposant, Monseigneur, que j'eusse la clef de votre conscience, et que ce mot Vous met à Votre aise, méfiez-vous de Vous. Car j'ose Vous dire, et devant Dieu, qu'autant que j'en puis juger de loin, Votre Altesse n'a pas fait sur cela tout ce qu'Elle a pu (1). »

On m'excusera, peut-être, d'avoir insisté sur ce point ; je considère qu'il a quelque importance. Ce ne sont pas là, en effet, des idées personnelles à Mirabeau : toute l'école pensait de même ; mais je ne crois pas qu'on les trouve ailleurs placées en meilleure lumière, et la Correspondance ajoute ici un document précieux à l'histoire de l'économie politique. On a reproché aux physiocrates leur esprit de secte : il faut s'entendre. Si on veut dire par là qu'ils avaient une doctrine nette et exclusive, et qu'en dehors d'elle ils ne voyaient pas de salut, oui sans doute. Mais quels singuliers sectaires que ces économistes ! Ils attendent tout de l'instruction, ne veulent d'autres moyens d'action que la persuasion, et refusent de contraindre personne. Considérez le marquis. Certes, c'est bien un de ces hommes à l'esprit étroit et à conviction têtue qui croient tenir la vérité absolue, que ne trouble aucune objection et qui sont incapables d'apercevoir un obstacle ; mais s'adressant à un autocrate qui pourrait imposer les réformes, il ne lui conseille que de répandre la bonne doctrine. Il n'invective point ceux qui résistent, et n'entend pas qu'on les menace : il se contente de les plaindre de leur ignorance qui leur fait méconnaître leur

(1) 36e lettre de la Correspondance de Mirabeau, p. 82.

propre intérêt. Il y a des esprits de même famille, ayant aussi un *credo* qui leur est imposé par une suite de raisonnements enchaînés, mais qui n'ont pas cette tolérance, et sur ce point comme sur d'autres le libéralisme économique a du bon.

Un dernier mot sur les relations de Mirabeau et de Charles-Frédéric dont je me suis écarté : sur le point de mourir, le marquis, vieux et isolé, songea à préserver ses manuscrits de la destruction. En jetant les yeux sur les siens, il ne vit personne à qui confier la garde de ce dépôt ; on sait en quels termes il était avec sa femme, et son fils aîné, le grand tribun, qui n'avait jamais eu qu'une médiocre estime pour la physiocratie, ne lui inspirait aucune confiance. Il songea alors au margrave de Bade, et le 25 avril 1787 il lui écrivit une lettre touchante pour le prier de prendre soin de ces papiers et de les faire déposer dans la bibliothèque de Carlsruhe. Après le décès du marquis, Charles-Frédéric les réclama, en effet ; mais les héritiers avaient déjà tout brûlé et lacéré. D'une lettre de Mme de Prie, l'amie de Mirabeau, il résulte qu'ils avaient jeté au feu 1,200 livres de papier.

III

Le marquis de Mirabeau eut avec le margrave des rapports cordiaux et cependant toujours cérémonieux, comme il convenait à un homme plein de vanité aristocratique et qui tranchait du grand seigneur. Mais il ne fut pas le seul économiste avec lequel le souverain de Bade eut des relations suivies. Dans une sphère plus modeste, le sieur Du Pont — c'est ainsi que le désignait ordinairement le marquis — fut pour Charles-Frédéric un conseiller prudent et un serviteur dévoué dont la fiélité ne se démentit jamais. Il entretint aussi avec le prince et avec son fils une correspondance très active. La fin du premier et tout le second volume publié par la Commission historique de Bade ne contiennent que des lettres de Du Pont de Nemours et nous acquérons ainsi une œuvre nouvelle et importante à ajouter aux nombreux ouvrages déjà connus de celui qui fut le dernier des physiocrates.

Ces documents nouveaux ne nous révèlent pas, d'ailleurs, un Du Pont de Nemours inconnu ; il reste le parfait honnête

homme que nous a présenté M. Schelle et nous n'avons aucun trait caractéristique a ajouter au portrait fidèle qu'il a tracé de lui. Dans ses relations avec le margrave il nous apparaît comme nous le connaissions déjà, sans grande originalité et sans génie, mais doué d'une intelligence vive, facile et lucide et possédant des connaissances peut-être un peu superficielles mais très étendues. Nous le voyons dans cette correspondance tour à tour économiste, historien, moraliste, critique d'art et poète à ses heures. De nos jours il eût été, je crois, un maître journaliste, et à la vérité la plupart des lettres qu'on vient de publier ne sont pas autre chose que des articles de journaux écrits sous l'inspiration de l'actualité. Dans la politique active à laquelle il fut mêlé depuis les dernières années du règne de Louis XV jusqu'à la Restauration, il n'a jamais joué un premier rôle ; c'était plutôt un homme de second plan, sachant se plier aux tâches obscures et, tout en restant le plus modeste, le plus utile des collaborateurs. Heureux que la gloire fût réservée à ses amis, il lui suffisait de faire un peu de bien ignoré. Mais avant tout ce fut un caractère. Il montra pour Turgot un attachement, un dévouement dont aucune disgrâce ne put le détourner. Pendant la Révolution, il lutta avec une énergie indomptable pour le triomphe de ses idées, joua sa tête en combattant les Jacobins, se trouva au 10 août à côté de Louis XVI, et fut persécuté sans qu'on pût lasser sa sérénité et sa constance. Sous l'Empire, quand tout obéissait, Du Pont resta idéologue, ne fit rien pour mériter les faveurs du maître, vécut pauvre, presque ignoré, mais gardant son indépendance et sa foi. Il crut la liberté définitivement perdue quand Napoléon revint de l'île d'Elbe, et désespéré il s'exila en Amérique. Aucune existance ne fût plus droite, plus ferme et plus honnête, et cet éloge vaut des gloires plus brillantes.

Je ne puis résister au désir de citer deux lettres de sa correspondance où il montre lui-même un des côtés les plus sympathiques de son caractère : l'enthousiasme de son esprit, pourtant sage et pondéré, son optimisme et sa confiance en la vertu des autres parce qu'il était lui-même vertueux. L'anecdote d'ailleurs est amusante. En 1773, on offrit aux lecteurs et professeurs du Collège de France une augmentation de trai-

tement — ils avaient alors 600 livres, — mais à la condition qu'ils prêteraient serment d'être de la religion catholique, apostolique et romaine et de n'enseigner que la doctrine approuvée du pape et de l'université. Ils refusèrent d'abord avec indignation et voilà Du Pont qui s'enthousiasme pour un si vertueux désintéressement. Il écrit au prince héréditaire une lettre où il rapporte les belles réponses des professeurs qui aiment mieux rester dans la pauvreté que de compromettre la liberté de l'Enseignement et il termine en disant :

« Pour moi, j'ai été si touché de voir ces estimables savants résister à l'aisance, à un sort assuré, à une grosse somme d'argent comptant, et préférer l'indigence et le devoir, que je vous avouerai, Monseigneur, qu'en ce moment j'ai désiré, les larmes aux yeux, une place au Collège royal. Toutes les fois que je vois une action courageuse, ou noble, ou bonne, il se mêle à la joye qu'elle me cause un battement de cœur si vif, et tant de regrets de n'y avoir point de part, qu'en vérité cela n'est pas tout à fait raisonnable. J'aurais voulu être Épaminondas, Aristide, Xénophon, Régulus, Épictète, Agricola, Sully, Pen ; et j'ai quelquefois poussé l'extravagance jusqu'à m'affliger sérieusement de ce qu'il n'en était rien. Voilà mes folies, Monseigneur ; il est bon que vous connaissiez celles des gens qui dépendent de vous. Après les premiers transports, la sagesse vient sur ses ailes tardives et pesantes, et je me résigne a être Du Pont le moins mal que je pourrai. puisque la Providence ne m'a pas donné de faire mieux. »

Hélas ! quelques jours plus tard les professeurs acceptaient tout, l'argent et le serment ! Du Pont, un peu penaud, fait sa confession :

« Pour moi, je suis tout confus de mon enthousiasme et de mes compliements. C'est peut-être la centième fois que je me trouve pris d'une manière aussi ridicule. Quand j'étais jeune, je lisais beaucoup la gazette. Je voyais des villes assiégées, et le gouverneur répondant à la sommation de se rendre qu'il était résolu à se défendre jusqu'à la dernière goutte de son sang et de s'enterrer sous les ruines de la place. Le cœur me battait, mes yeux s'humectaient, je disais : Voilà un brave homme ! J'aurais voulu l'embrasser, j'aurais voulu défendre ses remparts avec lui. Huit jours après, je voyais la place prise, et mon gouverneur qui n'était pas mort et qui signait tranquillement la capitulation. Les bras me tombaient, je me mettais en colère, je retournais chez moi mécontent ; et

cependant je m'attrapais toujours, et Votre Altesse voit que je m'attrape encore aux belles protestations. Aussi mes amis disent-ils que je ne serai jamais qu'un bon sot (1). »

Bien des traits communs, mais surtout leur optimisme bienveillant, rapprochaient ce « bon sot » de Charles-Frédéric. Le prince sut apprécier les qualités d'esprit et de cœur de Du Pont et mit en lui une confiance bien méritée. Celui-ci, de son côté, eut pour le margrave une amitié respectueuse, et se dévoua à son service avec une sincérité qui ne peut être suspectée. Comment Du Pont ne se serait-il pas enflammé pour un souverain si zélé pour le bien public ? Cette fois du moins il n'eut aucune désillusion ! La Correspondance nous permet aujourd'hui de connaître l'histoire des relations de ces deux hommes de bien.

C'est lors de son voyage à Paris, en 1771, que le margrave de Bade fit personnellement la connaissance de Du Pont. Charles-Frédéric avait amené avec lui son fils qu'il désirait faire instruire dans la doctrine économique, et ce fut Du Pont qui fut chargé de cette mission de confiance. Schlettwein assistait aux leçons, et la Correspondance nous apprend qu'il y eut dès cette première rencontre des discussions assez vives entre l'économiste allemand et le physiocrate français. D'ailleurs, l'élève avait manifestement peu de goût pour les études qu'on lui imposait : « Je ne puis me dissimuler, écrit Du Pont le 2 janvier 1772, que j'ai eu le malheur d'ennuyer quelquefois le Prince ; c'est que nous allions trop vite. » Le séjour du margrave en France devait être de courte durée, et on avait voulu faire l'éducation physiocratique du jeune élève en quelques semaines. Les leçons se trouvèrent même brusquement interrompues, Charles-Frédéric ayant été inopinément rappelé en Allemagne par la grave maladie du margrave de Baden-Baden, son cousin, dont il était héritier.

Du Pont avait, du premier coup, conquis l'estime du prince et quelques mois plus tard celui-ci le nomma son conseiller aulique, et lui assura une petite pension, avantage fort précieux pour l'économiste qui n'avait aucune fortune personnelle et que la suppression des *Éphémérides* laissait sans situation.

(1) 7e et 9e Lettres de Du Pont au prince héréditaire, t. II, p. 40 et 71.

La plupart des lettres qui viennent d'être publiées sont datées des années suivantes. En 1773 Du Pont fit un voyage à Carlsruhe où il résida quelque temps. A son retour à Paris, le prince Czartoryski lui fit proposer de venir en Pologne pour y faire l'éducation de son fils ; on lui offrait en outre le titre de secrétaire du roi au conseil suprême de l'instruction nationale, et de directeur de l'Académie ; il recevrait un traitement de 10,000 livres, et on lui donnerait en France une terre rapportant quatre à cinq mille francs. Du Pont, le plus désintéressé des hommes, dut songer à l'avenir de ses enfants, à son père âgé et infirme auquel il pouvait ainsi assurer une vieillesse tranquille. Cependant, se considérant comme lié par les bienfaits du margrave, il refusa d'abord. Enfin, pressé par ses parents et ses amis, il courut à Carlsruhe. Il ressort des lettres écrites alors à Charles-Frédéric, qu'il se fût contenté de conditions beaucoup moins avantageuses pour se consacrer au service du margrave. Il lui eût suffi de ne pas manquer tout à fait à ses devoirs de famille. Mais le souverain de Bade ne pouvait lutter avec la générosité des Polonais et lui-même lui conseilla de partir. Si les protestations de dévouement et de désintéressement qui sont exprimées dans les lettres de Du Pont pouvaient paraître suspects, sa sincérité serait mise hors de doute par les affirmations de Charles-Frédéric qui écrivait à Mirabeau :

« Je regrette beaucoup que nous allons le perdre, mais le sort qu'on va lui faire et à sa famille, la carrière brillante qui lui est ouverte, la possibilité qui se présente à lui de faire un bien infini à toute une grande nation, tout cela m'a porté à ne point accepter le sacrifice que son attachement pour moi le portait à vouloir me faire ; j'ai dû vaincre son inclination et la mienne, il ne me reste qu'à le bénir et à le regretter. »

La perspective du bien qu'il croyait pouvoir faire en Pologne où il devait diriger un véritable ministère de l'Instruction publique ne fut pas sans influence sur la détermination de Du Pont. Il ne trouva dans ce pays que nouvelles désillusions et déceptions. M. Schelle ne dit presque rien de ce séjour à Varsovie ; les documents faisaient défaut. Une lettre du 24 octobre 1774 au margrave comble cette lacune. Le vertueux économiste gémit de ne pouvoir rien entre-

prendre. L'argent qu'on lui avait promis pour réorganiser l'enseignement dans la République polonaise avait été pillé et gaspillé « par une commission *ad hoc* ». Il en est réduit à faire des plans d'école « qui sont des châteaux en Espagne ». Aussi fut-il doublement heureux lorsque Turgot qui venait d'arriver aux affaires, le fit appeler : « Il est arrivé, écrit-il à Charles-Frédéric, que mon premier souverain le Roy de France, m'a nommé à un département de ses finances et m'a fait expédier l'ordre positif de revenir le plus tôt possible. » Du Pont avait pu servir des princes étrangers, il était resté français avant tout; on sent, dans sa lettre, qu'il n'éprouve aucun regret en quittant la Pologne où il était impuissant à faire le bien, mais qu'il est heureux surtout de devenir le collaborateur de Turgot « son patron » pour la victoire des idées libérales.

Hélas ! Du Pont devait voir là encore ses espérances trompées : la prompte disgrâce de Turgot lui fit perdre sa place, et les réformes entrevues furent abandonnées. Nous n'aurions pas à rappeler ici ces faits connus si la correspondance ne nous apportait encore des documents nouveaux et d'un grand intérêt. Le 4 septembre 1775. Du Pont écrivit à Charles-Frédéric une lettre où il lui racontait l'émeute des grains à la répression de laquelle il prit une part importante. Beaucoup plus tard, en 1783, il fit, pour le prince héréditaire de Bade, l'histoire complète du ministère Turgot et lui indiqua les causes cachées de la chute du Contrôleur. Du Pont qui avait été son collaborateur, mais qui était aussi son confident et son ami, nous dévoile les intrigues secrètes qui s'agitèrent autour de Louis XVI pour le circonvenir et obtenir le renvoi d'un réformateur trop hardi qui inquiétait beaucoup d'intérêts et menaçait trop de privilèges. Cette page de notre histoire politique devra être consultée désormais par tous ceux qui voudront étudier ces événements. Nulle part ailleurs on ne pénètre mieux l'astucieuse politique de M. de Maurepas pour ruiner la confiance que Turgot inspirait au Roi. Tout conjurait contre le ministre : la faiblesse de de Malesherbes qui redoutait de perdre l'estime des parlementaires; l'alarme des princes, des grands seigneurs, des financiers, des magistrats troublés dans leurs sentiments aveuglement con-

servateurs ; enfin la défection et les rancunes des économistes eux-mêmes, de l'abbé Beaudeau que son indiscrétion avait fait éloigner et du marquis de Mirabeau dont la vanité avait été froissée. « Les faits que je rapporte, écrit Du Pont, sont aussi authentiques que fidèlement racontés ; mais j'aurai l'honneur de vous dire ce qu'on ne pouvait confier à l'impression. » C'est précisément ce qui fait pour nous tout le prix de ce récit. Il nous montre comment le Roi fut amené à chasser le ministre auquel il avait fait tant de promesses et dont, au fond, il souhaitait sincèrement le succès, dans la crainte, fréquente chez les esprits faibles et chez les petits caractères, de se laisser dominer par un homme supérieur. Je ne puis citer ici ces lettres qui nous entraîneraient trop loin de la physiocratie et des physiocrates, mais je n'ai pas cru inutile de les signaler.

Au reste, il faut renoncer à résumer cette correspondance de Du Pont. Elle comprend deux grandes séries ; les lettres écrites au margrave Charles-Frédéric, forment la première ; Dupont avait été chargé par le prince de le tenir au courant des choses de France, et de le renseigner sur les événements politiques, littéraires, économiques et artistiques, sur les bruits de la Cour et de la ville. Cette correspondance souvent interrompue et reprise depuis 1772 jusqu'à la veille de la Révolution constitue donc une véritable chronique, écrite au jour le jour pour un seul lecteur. Mais les œuvres de cette sorte échappent à toute analyse et nous ne pouvons qu'en conseiller la lecture, non seulement aux économistes qui y trouveront des renseignements précieux, mais encore à tous ceux qui s'intéressent à l'histoire du XVIIIe siècle finissant.

La seconde série est peut-être plus intéressante encore. J'ai dit tout à l'heure que, lors du voyage du margrave à Paris, il avait chargé Du Pont de l'instruction économique du prince héréditaire, et que les leçons avaient été interrompues par un départ précipité. Charles-Frédéric ne voulut point cependant abandonner son projet. Il fit offrir à Du Pont de continuer par correspondance l'éducation commencée et celui-ci accepta, sans se faire illusion sur la difficulté de la tâche qui lui était ainsi imposée. Dans une lettre datée du 2 janvier 1772 adressée au père de son élève, il traçait le plan qu'il se proposait de suivre et il indiquait les moyens qu'il comptait

employer pour intéresser à la science économique un jeune prince qui ne semblait pas du tout se passionner pour elle.

«... Si je ne suis pas un sot, je n'aurai pas écrit trois lettres que, de lui-même, le prince se portera à vouloir bien m'écrire à son tour quelques mots. Pour peu qu'il le fasse, j'aurai l'honneur de lui répliquer. J'entrerai dans quelques discussions demi-philosophiques, demi-littéraires, sur ce dont il aura daigné me parler. J'y sèmerai le plus d'agrément, de sentiment et de gaieté qu'il me sera possible. Je saisirai dans les études dont il s'occupera le côté qui peut influer sur l'utilité publique. C'est toujours celui qui est susceptible d'être traité avec le plus de chaleur, et qui présente les aspects les plus satisfaisants pour le cœur et pour l'esprit. De cet article nous passerons à un autre. Nous ferons peut-être la revue de toutes les sciences et l'examen de tous les auteurs qui ont quelque réputation, historiens, philosophes ou poètes. Nos lettres s'animeront par degré. Je varierai beaucoup le style des miennes : quelquefois ce seront des hymnes et quelquefois des contes moraux. Je sens, Monseigneur, que j'y déploierai tout ce que je peux avoir de force, d'adresse et de talent. Je devrai au zèle de servir Votre Altesse Sérénissime et à la sainteté du devoir d'instruire le prince votre fils, d'apprendre moi-même de quoi je suis capable. La science économique ne paraîtra pas d'abord l'objet principal de nos lettres; cependant elle y occupera toujours quelque place par ses rapports avec les autres. Je ne la montrerai pas au prince, mais je la lui ferai rencontrer partout devant lui. J'emploierai pour ainsi dire cette science comme un vaste filet dans lequel j'embrasserai toutes les autres : et au fond ce n'est en faire que ce que la nature en a fait. Le prince héréditaire qui n'aura plus vu de leçons, ni de chapitres, ni de paragraphes, n'imaginera pas avoir étudié, et néanmoins il sera déjà familiarisé avec les résultats. Vous le trouverez instruit, sans qu'il ait cru lui-même s'instruire, de la chose qu'il saura cependant le mieux » (1).

Tel est le programme de l'instruction économique d'un prince, tel que le traçait Du Pont. Nous sommes loin de l'histoire universelle de Bossuet; il entend mêler l'agréable à l'utile, et pour apprendre la science à ce jeune homme, il veut la rendre intéressante et la lui faire aimer. Aussi aborda-t-il cent sujets divers touchant la morale, la politique, le droit, les finances, la littérature et les arts. En plusieurs lettres il

(1) Lettre au Margrave, t. I, p. 137 et suiv.

réfutera un livre nouveau paru sous le titre de *La félicité publique ;* ailleurs il parlera de la mendicité et des moyens d'y remédier, ou de la loterie ou encore de la contrainte par corps dont il demandera l'abolition. Il tracera un plan de fêtes publiques, qu'il donne lui-même comme une fantaisie et une utopie et que la Convention devait plus tard réaliser dans ses lignes générales. Souvent il se borne à communiquer à son élève des documents intéressants : il lui envoie ainsi plusieurs discours prononcés par Beaudeau ou Mirabeau dans les assemblées économiques; ou des lettres échangées entre Turgot ou Condorcet sur le jury (1). Mais il est un sujet sur lequel Du Pont revient sans cesse : l'Académie avait mis au concours l'éloge de Colbert, et Necker avait remporté le prix. La bile de Du Pont s'échauffe et proteste. Il déteste du fond du cœur l'auteur des règlements sur l'industrie et le commerce, et l'accuse de vénalité, de duplicité et de bassesse et le poursuit de ses sarcasmes et de ses invectives.

En parcourant ces lettres de Du Pont, j'ai ressenti très vivement l'impression qu'elles n'avaient pas vieilli. Elles semblent écrites d'hier. Depuis, en relisant l'ancien régime de M. de Tocqueville, j'ai vu qu'il avait fait la même remarque ; il en donne cette raison que les physiocrates n'aimaient pas la liberté, en quoi ils nous ressembleraient. Cela, je ne le crois pas. Depuis l'époque où M. de Tocqueville a publié son livre, les idées ont changé. Les Français comprennent peut-être mal la liberté mais ils ne semblent plus la dédaigner ou la haïr et cependant les physiocrates sont restés « modernes ». C'est qu'ils se sont posé des interrogations qui nous préoccupent aujourd'hui, c'est qu'ils ont agité des problèmes qui nous passionnent, c'est qu'ils ont eu la vision de la « question sociale » cent ans avant le jour où elle s'est posée avec clarté, c'est enfin qu'ils ont donné une réponse aux difficultés poignantes qui menacent la société actuelle et qu'ils ont formulé une doctrine sur la répartition et la circulation de la richesse. A cette heure de furieuse réaction contre la liberté économique sous toutes ses

(1) Je me permets de recommander la lecture de ces lettres aux adversaires du jury qui sont aujourd'hui nombreux. Ils trouveront dans celles de Turgot des arguments tout neufs à l'appui de leur opinion. Seulement je ferai observer, en même temps, que si Turgot n'a pas confiance dans le jugement des jurés, il redoute plus encore la justice criminelle des magistrats et il propose l'élection des juges.

formes, quand le protectionisme triomphe, quand le droit de tout homme de travailler comme il lui plaît est remis en question, quand l'État prétend intervenir partout et revient à la vieille réglementation, peut-être n'est-il pas sans intérêt et sans profit de reprendre les économistes du XVIIIe siècle qui ont combattu toutes ces choses. A ce point de vue, on pourrait presque dire que cette correspondance du judicieux Du Pont, écrite avant la Révolution et qui porte une date ancienne de plus d'un siècle, est une véritable actualité.

Les relations du margrave et de Du Pont devinrent moins fréquentes quand la Révolution eut éclaté, mais elles ne furent jamais interrompues. Un jour même le protégé put s'enhardir jusqu'à offrir sa protection. En 1798, la tourmente avait ébranlé tous les trônes, Du Pont découragé, désespérant du sort du vieux monde, se préparant à passer en Amérique, écrivait au prince :

« Fasse le ciel que Votre Altesse et les siens trouvent dans le droit des gens et dans le respect que méritent vos vertus, la garantie que vous auriez droit de prétendre ! Mais si cela n'était pas, si l'injustice ou la démence des hommes vous appelaient à supporter de plus grands chagrins, je veux qu'il y ait encore une partie du monde où vous puissiez être entouré de respect et retrouver les jouissances qui conviennent à votre cœur (1). »

La fortune, je l'ai dit, réservait au prince une autre destinée. La dernière lettre de Du Pont est datée du 2 septembre 1806. Le petit margrave a vu ses États agrandis, Napoléon lui offre la couronne royale. Du Pont lui écrit, lui si prolixe d'ordinaire, une courte lettre de félicitations.

« Votre Altesse Royale a maintenant plus de pays et de sujets soumis à son administration. Y a-t-il plus de bien à faire ? Voilà ce qui intéresse votre cœur. Y en a-t-il à faire assez pour occuper les facultés d'un homme ? Hélas, oui, dans les deux positions. Vous n'avez donc ni gagné ni perdu (2). »

La flatterie est assez mince, mais il me semble que ce billet fait autant honneur à l'honnête homme qui l'écrivit qu'au prince auquel il pouvait être adressé.

E. Garçon,
Professeur à la Faculté de Droit de Lille.

(1) 60e lettre au margrave, t. I, p. 229.
(2) 70e lettre de Du Pont au margrave, t. I, p. 237.

CHRONIQUE COLONIALE [1]

(20 MARS 1894 AU 26 JANVIER 1895)

SOMMAIRE. — Création du ministère des colonies (Loi du 20 mars 1894). — Ministère Boulanger (du 20 mars au 30 mai 1894). — Ministère Delcassé (du 30 mai 1894 au 20 juin 1895). — L'appui donné aux entreprises commerciales et aux capitaux. — Administration centrale. — Armée coloniale. — L'expansion de la France en Afrique. — La France à Madagascar. — La situation économique des vieilles colonies. — L'Indo-Chine. — Révocation de M. de Lanessan. — Colonisation pénale. — Bibliographie coloniale.

Création du ministère des colonies (Loi du 20 mars 1894).

Si je m'attache à cette date du 20 mars 1894, c'est simplement parce qu'elle forme un point de départ facilement reconnaissable et tout naturellement indiqué, la transformation du sous-secrétariat d'État des colonies en ministère ayant suivi de quelques jours l'apparition du premier numéro de cette *Revue*. Ce n'est point du tout parce qu'à mon avis la création de ce ministère aurait ouvert pour nos colonies une ère nouvelle. L'opinion publique, en général, s'est assez grossièrement trompée sur l'importance de cette réforme ; il est vrai que bien des circonstances avaient con-

(1) Cette chronique aura pour objet l'histoire de l'expansion de la France au delà des mers, de la situation économique de nos colonies et des variations de notre législation coloniale depuis le 20 mars 1894, jour où a été promulguée la loi portant création d'un ministère des colonies.

Elle constituera ainsi en quelque sorte la continuation de mes *Principes de colonisation et de législation coloniale*. Aussi, je tiens à remercier tout d'abord le directeur de la *Revue du droit public* de l'occasion qu'il m'a gracieusement offerte de tenir ce travail au courant en me confiant cette chronique. Comme dans mes *Principes*, je me bornerai à l'étude de la colonisation française, et je m'efforcerai de faire un choix parmi les faits d'ordre politique, économique ou juridique qui se présenteront. J'analyserai et je discuterai les plus importants, j'indiquerai simplement ceux qui me paraîtront secondaires, je passerai sous silence ceux qui me sembleront n'offrir aucun intérêt scientifique.

tribué à l'égarer. Ce ministère est le premier, et le seul jusqu'ici, qui ait été créé par une loi. Tous les autres ont été institués par décret. Le vote de cette loi a eu toute une histoire. Le 15 mars 1894, le dernier sous-secrétaire d'État, M. Maurice Lebon, avait donné sa démission sous ce prétexte que son titre ne lui donnait pas l'autorité suffisante pour diriger l'administration des colonies, en affirmant la nécessité d'ériger cette administration en ministère. Le Gouvernement avait aussitôt demandé aux Chambres de voter d'urgence la proposition Reinach qui attendait depuis deux ans. Elle fut votée par la Chambre des députés le samedi 17 mars, mais elle ne put passer le même jour devant le Sénat qui se sépara sans l'avoir adoptée. Le ministère ayant manifesté l'intention de se retirer pour le cas où elle ne serait pas votée avant les vacances, la Haute Assemblée, dont plusieurs membres étaient déjà partis, fut convoquée à la date du 19 mars, et, pour éviter une crise ministérielle, vota cette fois la loi qui fut promulguée le lendemain. Enfin, dans son exposé des motifs, l'auteur de cette proposition l'avait autrefois présentée comme devant avoir pour conséquence de faire triompher définitivement une politique de développement pacifique et commercial, et de mettre fin au régime des décrets. Quoi d'étonnant dès lors à ce que l'opinion publique ait cru à l'importance de cette réforme et qu'elle soit aujourd'hui quelque peu hésitante et désappointée en voyant que toutes ces belles promesses n'ont pas été tenues?

Mais les représentants de nos colonies ne se sont point fait illusion sur la valeur de cette transformation, qu'ils ont vu passer avec résignation et scepticisme; et, lorsqu'elle a été accomplie, ils auraient pu dire, parodiant un mot célèbre : « Il n'y a rien de changé ici; il n'y a qu'un ministre de plus. » Le ministère des colonies existait déjà en fait depuis les décrets du mois de mars 1889 qui, continuant l'œuvre commencée sous le ministère Gambetta, avaient donné à l'administration des colonies une autonomie aussi complète que le permettaient les lois constitutionnelles. Il ne restait plus dès lors que l'étiquette à changer. La loi du 20 mars 1894 a simplement consacré le fait accompli en mettant les mots d'accord avec les choses. Ce n'est pas à dire qu'elle ait été superflue. Elle a eu le grand mérite de mettre fin à une situation inconstitutionnelle qui rendait le contrôle du Parlement illusoire en matière coloniale : le sous-secrétaire d'État qui avait l'action et l'initiative n'était pas responsable devant les Chambres; celles-ci ne pouvaient s'attaquer qu'au ministre qui le couvrait et qui, raisonnablement, ne pouvait guère être interpellé au sujet d'actes auxquels il était

étranger et qu'il lui était même impossible d'empêcher. En rentrant dans la vérité constitutionnelle, on a accompli une réforme heureuse sans doute, mais plus intéressante, il faut bien le dire, au point de vue parlementaire qu'au point de vue colonial.

Les colonies n'ont, en effet, rien gagné à cette réforme. Le *régime des décrets*, qui n'est autre que le régime du bon plaisir, et dont le maintien pendant vingt-cinq ans sous un régime républicain ne peut s'expliquer que par l'indifférence trop prolongée de l'opinion en matière coloniale, continue toujours à peser sur elles. Pour les Français des colonies, les garanties qui résultent de la séparation des pouvoirs n'existent point. A leur égard, celui-là a le droit de faire la loi qui a pour mission de l'appliquer. Cet état de choses est d'autant plus fâcheux que l'administration des colonies est encore trop jeune pour posséder cet esprit de corps, ces fortes traditions, ce respect scrupuleux de la règle antérieurement établie et cette humeur conservatrice qui sont souvent des défauts tout autant que des qualités, mais qui cependant ont cet avantage d'opposer, à défaut de précautions légales, un certain obstacle au caprice et à l'arbitraire. Ainsi la puissance d'un ministre des colonies est sans frein. Il suffit de l'arrivée au pouvoir d'un homme imbu d'idées opposées à celles de son prédécesseur pour bouleverser toute notre législation coloniale, pour modifier radicalement l'orientation de notre politique coloniale.

Par suite de cette instabilité et de cette influence décisive exercée par la personnalité du ministre, je me trouve contraint, afin de donner un peu d'unité à ces chroniques, d'adopter une division qui, dans d'autres circonstances, serait singulièrement étroite et superficielle. Chaque changement ministériel sera suivi d'une chronique où se trouveront résumés les faits qui se seront accomplis sous le cabinet précédent. Au lieu d'embrasser la durée d'une année ou d'un semestre, chaque chronique comprendra celle d'un ministère. Je suis le premier à regretter que cette manière de procéder me soit en quelque sorte imposée par l'imperfection de notre législation coloniale. Puisse-t-elle, du moins, en mettant en relief les vices du régime des décrets, contribuer à en hâter dans une mesure quelconque, si faible soit-elle, l'abrogation !

Ministère Boulanger (du 20 mars au 30 mai 1894).

Le premier ministre des colonies a été M. Ernest Boulanger, sénateur de la Meuse. Il était resté jusque-là à peu près étranger aux questions coloniales, et, malheureusement, entraîné dans la

chute du ministère Casimir-Perier, il a quitté le pouvoir au bout de deux mois, après avoir eu à peine le temps de se mettre au courant des affaires de son département.

Son œuvre la plus importante a été le décret du 5 mai 1894 portant règlement d'administration publique pour l'organisation de l'administration centrale du ministère des colonies. Ce décret, en dehors du cabinet du ministre, auquel les affaires politiques sont réservées, répartit le travail entre trois directions : 1° direction du personnel et des affaires administratives et commerciales ; 2° direction de la comptabilité et des affaires pénitentiaires ; 3° direction de la défense des colonies. Puis, sur cette première classification, il greffe une seconde répartition des affaires par groupe de colonies entre les bureaux de la première direction. Cette organisation, en général, n'a pas été considérée comme heureuse. On a vu notamment, dans la création d'une direction de la défense, un premier pas fait vers une solution très discutable : l'établissement d'un troisième ministère militaire. D'une manière générale, d'ailleurs, il n'y a, en bonne logique, que deux manières rationnelles et nettes de diviser le travail entre les bureaux du ministère des colonies : c'est de répartir les affaires soit d'après leur nature, soit par groupe de colonies. Tout système hybride ne peut aboutir qu'à la confusion.

Un décret du 28 mai 1894 a transporté à Diégo-Suarez le tribunal de première instance qui se trouvait antérieurement à Nossi-Bé, et à Nossi-Bé la justice de paix à compétence étendue qui existait à Diégo-Suarez. Ce chassé-croisé, justifié par l'importance croissante de notre établissement de Diégo-Suarez et par l'utilité de rapprocher du gouverneur le chef du service judiciaire, n'a d'ailleurs qu'une importance toute extérieure. Il n'y a entre le tribunal de première instance de Diégo-Suarez et la justice de paix de Nossi-Bé qu'une différence de dénomination et de situation hiérarchique. Ces deux tribunaux sont composés de la même manière (un seul magistrat constitue le tribunal et un fonctionnaire désigné par le gouverneur joue le rôle de ministère public) et leur compétence est la même : il connaissent de toutes les affaires civiles, commerciales, correctionnelles et de police, sauf appel devant la Cour de la Réunion au-dessus de 3,000 francs en principal et de 150 francs de revenu, ou au delà de deux mois d'emprisonnement. Les crimes, au lieu d'être déférés à l'une des deux Cours d'assises de la Réunion, sont désormais jugés dans la colonie par un tribunal criminel spécial. Autrement dit, au lieu d'envoyer les accusés et les témoins à la Réunion, on demande à un conseiller à

la Cour d'appel de Bourbon de se déplacer pour venir présider le tribunal criminel.

Un autre décret du même jour a institué à Diégo-Suarez un tribunal indigène qu'il décore du nom de *Kabar* par amour de la couleur locale. Mais, en réalité, c'est toujours l'unique juge président qui forme à lui seul le tribunal de première instance qui statue ; les quatre assesseurs indigènes qui l'entourent pour la circonstance n'ont que voix consultative. Le décret ne pousse pas le ridicule jusqu'à lui demander de revêtir un costume approprié à cette nouvelle fonction. Notre législation coloniale subit ainsi fréquemment des transformations qui, en apparence, ont une haute portée, et qui, en réalité, se réduisent à une simple modification des dénominations antérieures.

Je signalerai enfin, pour être complet sur cette courte période, deux autres décrets : l'un, également du 28 mars, réorganise le service sanitaire à la Guadeloupe ; l'autre, du 5 avril, apporte aux articles 10, 22 et 35 du décret du 28 décembre 1885, qui a institué un Conseil général dans les établissements français de l'Océanie, quelques modifications commandées par la difficulté des communications entre Tahiti et les archipels qui l'environnent. On est ainsi obligé de temps en temps au Pavillon de Flore de corriger certaines inadvertances provenant de ce que, à l'origine, il n'a pas été tenu un compte suffisant des distances.

L'exposition coloniale de Lyon a été inaugurée le dimanche 27 mai, en pleine crise ministérielle, en présence des gouverneurs généraux de l'Algérie et de l'Indo-Chine et de notre résident général à Tunis. La place croissante qu'occupent les produits coloniaux et les attractions exotiques dans les expositions qui se succèdent en France depuis quelques années est très intéressante à observer. C'est un indice de la faveur publique, qui, joint à d'autres signes, permet de croire que la race française commence à recouvrer ses anciennes aptitudes colonisatrices qui, depuis un siècle, semblaient s'être éclipsées.

Ministère Delcassé (du 30 mai 1894 au 26 janvier 1895).

M. Delcassé n'était point un nouveau venu à l'administration des colonies qu'il avait quittée depuis moins de six mois. Il avait été, en effet, sous-secrétaire d'État, pendant les onze premiers mois de l'année 1893. A son retour, il ne trouvait pour ainsi dire rien de changé. MM. Lebon et Boulanger étaient restés trop peu de temps aux affaires pour imprimer une orientation nouvelle et exercer une influence durable. A vrai dire, tous les deux avaient

été considérés, dans certains milieux coloniaux tout au moins, un peu comme des intrus dont on escompte le prompt départ en subissant momentanément leur présence. Le retour de M. Delcassé y fut accueilli avec joie.

1. — L'APPUI DONNÉ AUX ENTREPRISES COMMERCIALES ET AUX CAPITAUX — Ce sentiment de satisfaction s'est manifesté avec éclat le 6 juin 1894, lors du premier banquet de l'*Union coloniale française* qui mérite plus qu'une simple mention. L'*Union coloniale* a été fondée au mois de juillet 1893 par de puissantes maisons françaises qui se sont groupées pour la défense des intérêts commerciaux et industriels de la France aux colonies (1). Elle a pris un développement rapide et dispose de ressources très sérieuses. Sous la direction de son secrétaire général, M. Chailley-Bert, elle publie, depuis le 1er novembre 1894, un bulletin mensuel très utile et fort bien fait. Au siège de la Société, 56, rue de Provence, existe une bibliothèque qui contient les publications les plus récentes sur les colonies tant étrangères que françaises, que je suis heureux de signaler à tous ceux qui s'intéressent aux questions coloniales, et qui, j'en ai fait l'expérience, sont souvent fort en peine pour se procurer les documents qui leur font défaut. Tous les ans, au mois de juin, elle réunit dans un banquet les membres de ce que l'on peut appeler aujourd'hui en France « le parti colonial ». Dans cette première réunion du 6 juin 1894, le nouveau ministre exprima le désir du gouvernement de faciliter la tâche de l'initiative privée, et, quelques jours après, à la date du 20 juin 1894, il traça aux fonctionnaires placés sous ses ordres, leur ligne de conduite à l'égard des colons dans une circulaire restée célèbre, qui produisit une impression très heureuse sur l'opinion publique peu habituée à un pareil langage (2).

(1) Un exemple récent de cette action heureuse exercée par l'Union coloniale est intéressant au point de vue juridique. On sait qu'aux colonies les droits d'enregistrement sont d'une manière générale moins élevés qu'en France. S'appuyant sur l'article 58 de la loi du 28 avril 1816, l'administration de l'enregistrement avait dernièrement émis la prétention toute nouvelle d'exiger de tout plaideur voulant se pourvoir en cassation contre une décision d'une Cour coloniale, l'acquittement préalable de la différence entre les droits du tarif colonial et ceux du tarif métropolitain. Un membre de l'Union coloniale a résolu de faire juger la question, et l'Union a publié une brochure pour réfuter les prétentions de l'enregistrement qui ont d'ailleurs été condamnées par un jugement du tribunal de la Seine du 23 novembre 1894 (*Bulletin de l'Union*, février 1895, p. 35-37).

(2) Voici le passage important de cette intéressante circulaire :

« C'est sur cette question si délicate et si importante des relations entre l'ad-

La bonne volonté du ministre à l'égard des capitaux engagés dans les entreprises coloniales s'affirma bientôt autrement que par des paroles. Un décret du 28 juillet 1894 approuva un arrêté du commissaire général du gouvernement au Congo français portant concession de divers territoires dans les régions de Loango, du Kiliou, de Konkouati, de Mayumba et de Nyanga à la Société d'études et d'exploitation du Congo français. Un autre décret du même jour concéda à la même Société le droit exclusif d'exploiter pendant une durée de trente ans les territoires du Fernand Vaz. Le 20 août 1894, furent signés trois nouveaux décrets, le premier complétant la concession faite en 1889 à M. Cousin sur la rive gauche de la Casamance, le second concédant à la Société « Flers-Exportation » la rive gauche du Rio Compony dans la Guinée

ministration et les colons que je tiens à appeler, d'une façon toute particulière, votre attention.

On a dit fréquemment que la France n'avait que des colonies de fonctionnaires et de soldats. On s'est plaint et on se plaint encore de l'accueil peu encourageant que recoivent aux colonies ceux de nos concitoyens qui veulent s'y installer; des difficultés, des vexations de toute nature qu'ils rencontrent; des entraves qu'apporte au développement des affaires une réglementation routinière et trop fiscale; on oppose volontiers à l'attitude de nos fonctionnaires celle des représentants des pays étrangers, toujours empressés, dit-on, à servir les intérêts de leurs nationaux, à faciliter leurs entreprises, à prendre fait et cause pour eux toutes les fois qu'ils ont besoin d'être soutenus ou défendus.

Je sais la part d'exagération qu'il y a dans ces récriminations. Je n'ignore pas que le souci de faire respecter la loi et d'assurer au budget les ressources qui lui sont indispensables ne permet pas de donner satisfaction à tous les desiderata du commerce et de l'industrie.

Mais, tout en restant fidèlement attachée à son devoir professionnel, j'estime que l'administration peut et doit se considérer comme l'auxiliaire et la protectrice désignée des hommes de bonne volonté qui consacrent leur énergie, leurs forces et leurs capitaux à la mise en valeur de notre domaine d'outre-mer.

L'administration doit avoir à cœur de les aider, de les renseigner, de leur faciliter leur tâche, de briser les entraves que des règlements trop étroits, des préjugés, la routine ou de fausses considérations fiscales peuvent encore opposer au développement et à la vie même des entreprises naissantes.

C'est de cet esprit que vous devez vous inspirer dans les propositions que vous aurez à me soumettre, soit en vue d'amender la réglementation actuellement en vigueur, soit dans l'examen des demandes et des projets sur lesquels vous serez appelé à formuler un avis.

Je vous prie d'autre part de donner aux agents placés sous vos ordres des instructions très précises pour qu'ils se conforment scrupuleusement aux indications qui précèdent.

Vous voudrez bien, par un contrôle incessant, par les enquêtes personnelles que vous ferez sur les plaintes dont vous serez saisi, et brisant au besoin par des mesures de rigueur des résistances qui, je l'espère, ne se produiront pas, tenir fermement la main à ce que mes recommandations ne restent pas à l'état de lettre morte. »

française, le troisième concédant à M. Dufourc l'exploitation des îles Saint-Paul et Amsterdam. Ces concessions, venant après celles accordées en 1893, notamment à M. Verdier sur la Côte d'Ivoire et à M. Daumas dans le Haut-Ogooué, ont été depuis jugées assez sévèrement. Il a semblé que plusieurs d'entre elles n'offraient pas un équilibre suffisant entre les obligations imposées aux concessionnaires et les avantages qui leur étaient accordés et méconnaissaient à la fois les droits des indigènes et les intérêts légitimes des commerçants antérieurement établis dans ces parages. Mais, à coup sûr, elles étaient bien faites pour vaincre la timidité naturelle des capitaux et pour les engager à se porter vers nos nouvelles possessions africaines.

Enfin, dans le but d'éclairer les émigrants et les commerçants sur les ressources qu'offrent nos différentes possessions, un décret du 1er octobre 1894 a institué auprès du ministère des colonies un *Service des renseignements commerciaux et de la colonisation* auquel on a rattaché l'exposition permanente des colonies. Le soin d'organiser et de diriger ce service a été confié à M. Maurice Ordinaire. Malgré toute sa bonne volonté, cette institution n'a pas donné jusqu'ici les résultats que l'on était en droit d'en attendre. Cela vient sans doute de ce que l'on a eu la malencontreuse idée d'exiler ce service au Palais de l'Industrie où nul ne songe à aller s'adresser, et de l'isoler ainsi du Pavillon de Flore où il est obligé d'aller solliciter les renseignements qu'il a pour mission de fournir au public. Le service des renseignements commerciaux publie chaque mois, depuis le commencement de l'année 1895, une *Revue coloniale* laquelle fait suite à l'ancien *Bulletin de l'exposition permanente des colonies* qui avait été créé au mois de juin 1893. Il a donné aussi des *Notices à l'usage des émigrants* au Tonkin, en Nouvelle-Calédonie, au Sénégal et en Cochinchine. Enfin, on peut espérer que les *Statistiques coloniales* qu'il est désormais chargé de dresser, paraîtront à l'avenir plus régulièrement et surtout plus promptement que par le passé.

2. — Administration centrale. Armée coloniale. — La création du service des renseignements commerciaux n'est pas la seule modification apportée pendant cette période dans l'organisation de l'administration centrale. Un décret du 28 juillet a créé, indépendamment du cabinet du ministre et des trois directions établies par le décret du 5 mai, un service du personnel et du secrétariat (cpr. arrêté ministériel du 10 août fixant les attributions des bureaux du ministère). Trois décrets du 17 août ont créé, le premier une

direction du contrôle, le second une inspection générale du service de santé, le troisième une inspection générale des travaux publics aux colonies, dans le but de fortifier et de centraliser ces différents services. Un décret du 17 juillet a constitué un comité consultatif du contentieux aux lumières duquel on fera bien de recourir souvent si on veut éviter dans l'avenir les décisions d'une régularité discutable qui déparent trop souvent le *Bulletin officiel* de l'administration des colonies. Enfin un décret du 18 janvier 1895 a créé un comité supérieur consultatif de l'instruction publique aux colonies.

Le ministère a dû se préoccuper également de la question de l'armée coloniale pendant l'été de 1894. La loi du 30 juillet 1893 portant organisation de l'armée coloniale n'avait en réalité rien résolu. Elle s'était bornée à supprimer les *mauvais numéros*, en posant dans son article 1 ce principe : « L'armée coloniale, en ce qui concerne l'élément français, se recrute exclusivement par des volontaires. » Les engagements volontaires, malheureusement, ne furent pas assez nombreux pour combler le vide laissé par la disparition de l'ancien mode de recrutement. Dans une interpellation du 10 mai 1894, un sénateur, M. Ch. Moinet, dénonça à la tribune l'insuffisance de la loi de 1893. Bien que l'on ait abaissé outre mesure la taille pour l'artillerie de marine, bien que l'on soit allé jusqu'à accepter le rengagement de certains hommes qui auraient été mieux placés dans le corps des disciplinaires coloniaux, dit-il en substance, les régiments stationnés dans nos ports sont réduits à l'état de squelette. Il devenait nécessaire dès lors de faire aux engagés et aux rengagés des avantages pécuniaires assez forts. Ce fut l'objet du décret du 4 août 1894 qui organise en leur faveur un système de primes et de hautes payes augmentant progressivement avec la durée de l'engagement.

3. — L'Expansion de la France en Afrique. — Dès ses débuts, le ministère du 30 mai s'est trouvé aux prises avec de graves difficultés en Afrique.

Dans une interpellation du 7 juin, M. Étienne dénonça les agissements de l'Angleterre en Afrique et en particulier les traités passés par cette puissance le 5 mai 1894 avec l'Italie et le 13 mai avec l'État indépendant du Congo (1). Le ministre des affaires étrangères, M. Hanotaux, qui lui répondit, affirma, dans un langage à la fois énergique et mesuré, aux applaudissements de la Chambre

(1) Voir sur ces traités, la chronique internationale de M. Piédelièvre dans cette Revue (1895, n° 1, p. 111 à 114) et les articles auxquels il renvoie.

entière, que notre diplomatie ne faillirait pas à son devoir, et accepta l'ordre du jour déposé par M. Étienne et ainsi conçu : « La Chambre, approuvant les déclarations du gouvernement et convaincue que, s'appuyant sur les engagements internationaux, il saura faire respecter les droits de la France, passe à l'ordre du jour ». Cet ordre du jour fut adopté par la Chambre à l'unanimité de 527 votants. Fort de cet appui, le gouvernement demanda au Parlement un crédit extraordinaire de 18,000,000 francs pour la protection des intérêts français en Afrique qui lui fut aussitôt accordé (loi du 15 juin 1894). Le ministère des colonies s'occupa immédiatement de la formation d'une colonne destinée à arrêter les empiétements des agents de l'État indépendant du Congo sur la rive droite de l'Oubanghi. Elle fut placée sous les ordres du commandant Monteil pour lequel on créa le poste de *commandant supérieur des territoires de l'Oubanghi* qui furent constitués en unité administrative distincte, de manière à le rendre complètement indépendant du commissaire général du gouvernement dans le Congo français (décret du 13 juillet 1894) (1). Devant l'attitude énergique de la France, l'Angleterre et l'État indépendant du Congo cédèrent. L'arrangement franco-congolais du 14 août 1894 (approuvé par une loi du 21 décembre 1894, promulgué par décret du 27 décembre) qui a été à la fois une victoire pour la diplomatie française et pour le bon sens, fit rentrer l'État du Congo dans les limites générales qui circonscrivent le bassin du Congo, et dont l'acte du 12 mai avait essayé de le faire sortir « en l'arrachant à son champ d'action naturel, en accroissant ses charges et ses responsabilités, en développant outre mesure ses ambitions, en faussant son attitude, en le mettant en état de rupture avec les Puissances qui ont signé à son berceau et qui sont ses voisines sur des espaces immenses (2) ». L'article 1 de l'arrangement du 14 août fixe d'une manière précise et définitive la frontière septentrionale de l'État du Congo. A la limite provisoire formée par le 4° latitude nord, il substitue une frontière naturelle formée par le thalweg du M'bomou (affluent de droite de l'Oubanghi) jusqu'à sa source, puis par la crête de partage des eaux entre les bassins du Congo et du Nil. L'État indépendant remet à la France les postes établis par ses agents dans notre zone d'influence sur la

(1) L'expédition Monteil étant devenue inutile, un décret du 20 octobre 1894 a remplacé le commandant supérieur par un *commissaire du Gouvernement dans l'Oubanghi* (M. Liotard), placé sous l'autorité du commissaire général du gouvernement dans le Congo français.

(2) Paroles de M. Hanotaux à la Chambre des députés, séance du 7 juin.

rive droite du M'bomou (art. 3) et reconnaît aux agents français le droit de faire la police sur le cours de cette rivière, avec la faculté de passer sur la rive gauche pour poursuivre les malfaiteurs et assurer, au besoin, leurs communications le long de la rivière (art. 2). La zone d'influence française s'étend, au nord de la frontière de l'État du Congo, sans limites précises, au cœur de l'Afrique musulmane où nous serons peut-être obligés d'aller frapper un jour ce fanatisme dont la poussée croissante constitue une menace perpétuelle pour la sécurité des possessions françaises dans le nord-ouest africain.

La signature de l'arrangement franco-congolais rendait désormais inutile dans le Haut-Oubanghi l'expédition préparée par le colonel Monteil. Le ministre donna l'ordre de la diriger sur notre colonie de la Côte d'Ivoire, de manière à prendre à revers Samory qui menaçait le pays de Kong placé sous notre protectorat, et à le rejeter sur les postes français de Soudan. Cette décision rapide, prise pendant les vacances des Chambres, aurait été unanimement approuvée en cas de succès. Malheureusement, l'expédition devait aboutir à un échec qui fut amèrement reproché.

Pendant le mois de juillet 1894, les Chambres donnèrent leur approbation à deux autres traités de délimitation de nos possessions africaines. La loi du 24 juillet 1894 a approuvé la convention conclue à Berlin le 15 mars 1894 pour la délimitation du Cameroun et du Congo français (promulguée par décret du 13 août). Cet accord n'a pu aboutir que grâce à un grand esprit de conciliation de part et d'autre. Il était également difficile à l'Allemagne de renoncer à ses prétentions sur des territoires rentrant naturellement dans l'hinterland de la colonie du Cameroun, et à la France de renoncer aux résultats acquis par les voyages de Maistre et de Mizon. La nouvelle convention complète ainsi celle du 24 décembre 1894 : la frontière, à partir du point où elle avait été arrêtée provisoirement, remonte vers le nord dans la direction de Lamé, suivant une ligne sinueuse qui laisse les postes de Bania, de Gaza et de Koundé à la France et Ngaoundéré à l'Allemagne. Elle fait ensuite un coude vers l'ouest, de manière à donner à la France la possession de Bifara, point où le Mayo-Kebbi, affluent de la Benoué, devient navigable, puis suit le 10° latitude nord jusqu'à sa rencontre avec le Chari dont le cours forme frontière jusqu'au lac Tchad. L'Allemagne y gagne d'accéder à ce fameux lac dont le mirage semble exercer sur l'esprit des coloniaux de tous les pays une attraction démesurée, la France d'arrêter l'extension de l'influence allemande dans le centre de l'Afrique en enserrant la

colonie du Cameroun dans des limites désormais impossibles à reculer (1).

Une seconde loi, du 31 juillet 1894, a approuvé l'arrangement conclu à Paris, le 8 décembre 1892, relativement à la délimitation des possessions françaises de la Côte d'Ivoire et de la République de Liberia (promulguée par décret du 13 août 1894). La frontière de notre colonie suit le cours du Rio Cavally. Elle se dirige ensuite vers l'ouest, de manière à enclaver complètement les territoires de la République de Liberia « en assurant à la France dans tous les cas le bassin entier du Niger et de ses affluents ».

Pour assurer à la France la possession intégrale de ce bassin du Haut-Niger, il restait à fixer d'une manière précise la ligne de séparation entre nos possessions des Rivières du Sud et du Soudan et la colonie anglaise de Sierra-Leone, limite que les conventions du 10 août 1889 et du 21 juin 1891 entre la France et l'Angleterre avaient laissée indécise. Par suite de cette absence de limites précises, des conflits regrettables s'étaient produits pendant l'hiver 1893-1894 à Warina et à Samoh entre les troupes anglaises de Sierra-Leone et les troupes françaises du Soudan acharnées à la poursuite de Samory. Un arrangement, signé à Paris le 21 janvier 1895, a heureusement mis fin à cette situation en fixant d'une manière détaillée et minutieuse les limites de la colonie de Sierra-Leone et des possessions françaises (2).

Cette dernière convention n'a point mis fin aux compétitions qui s'élèvent dans l'Ouest africain entre la France et les autres puissances européennes. Les Anglais de Gold-Coast et de Lagos, les Allemands de Togo et les Français du Dahomey se disputent l'hinterland qui s'étend entre le 9° lat. nord et le cours du Niger. Les Anglais de Gold-Coast et de Lagos réussiront-ils à se donner la main par-dessus la tête des Allemands et des Français ? La colonie de Togo ira-t-elle toujours en s'élargissant vers le nord de manière à abriter ses rivales sous son ombre ? Les Français parviendront-ils à relier le Dahomey à leurs autres possessions de l'Afrique occidentale? Cette question passionne aujourd'hui, dans les trois pays, les fanatiques de l'expansion coloniale. La mission allemande du docteur Gruner et la mission française du commandant Decœur se sont livrées à une véritable course au clocher. Pen-

(1) Dr Rouire. *La France et l'Allemagne dans l'Afrique centrale. Revue des Deux-Mondes* du 15 juin 1894. — *Revue générale de droit international public*, 1895, p. 361 à 368.

(2) Voir le texte de cette convention avec l'historique de la question dans la *Revue générale de droit international public*, 1895, p. 238 et suiv.

dant que chacun d'eux avec le gros de sa colonne parcourait le pays et faisait tracer des croix à des chefs noirs sur du papier blanc, l'avant-garde allemande de M. de Carnap et l'avant-garde française du lieutenant Braud gagnaient rapidement en avant (1). Allemands et Français sont arrivés presque en même temps à Say sur le Niger, dans les premiers jours de février 1895. Il paraît que les Français sont arrivés les premiers et que les petits chefs avec qui a traité M. de Carnap sont soumis à la suzeraineté du roi de Fada N'Gourm lequel a signé avec M. Decœur un traité qui a mis tout le Gourma sous notre protectorat. Les contestations entre MM. Decœur et de Carnap, en présence des roitelets nègres qu'ils essayaient mutuellement de s'arracher, seraient du plus haut comique s'il n'y avait pas tant lieu d'admirer leur ardeur héroïque et leur foi patriotique.

En même temps que les limites de nos possessions africaines étaient reculées et précisées, leur organisation politique, administrative et judiciaire continuait à se développer. Un décret du 22 juin 1894 a organisé la colonie du *Dahomey et dépendances*, nom qu'il a substitué officiellement à l'ancienne dénomination d'« *établissements du golfe de Bénin* ». Il a mis à la tête de cette colonie un gouverneur (M. Ballot) assisté d'un secrétaire général et d'un conseil d'administration. Celui-ci est composé, en dehors de ces deux fonctionnaires, du commandant des troupes, du chef du service administratif et de deux notables (dont un Français et un indigène) désignés par le gouverneur. Il se transforme en conseil du contentieux administratif avec l'adjonction de deux autres fonctionnaires. Un arrêté ministériel du même jour a divisé la colonie en *territoires annexés* (cercles de Grand-Popo, de Widah et de Kotonou), en *territoires protégés* (royaumes de Porto-Novo, d'Allada et d'Abomey, républiques des Ouatchis et de Ouéré-Ketou) et en *territoires d'action politique* comprenant l'hinterland de la colonie. Trois arrêtés du gouverneur ont aussitôt organisé le cabinet du gouverneur, le personnel du secrétariat général et le personnel du service des affaires politiques, et, le 23 juin, un quatrième arrêté a réorganisé la garde civile indigène du Dahomey et l'a portée à trois compagnies de 118 hommes chacune, cadres compris. Un décret du 22 juillet a doté la colonie d'une organisation judiciaire autonome en créant deux justices de paix à compétence étendue, l'une à Porto-Novo, l'autre à Widah, et un conseil d'appel siégeant au chef-lieu, qui se transforme à l'occasion en tribunal

(1) *Débats* roses du 16 juin 1895.

criminel. La colonie du Dahomey a été ainsi pourvue, en moins d'un mois, d'un personnel complet de fonctionnaires.

Parmi les autres modifications apportées à l'organisation de nos colonies d'Afrique, il suffit de signaler le décret du 4 septembre 1894 qui a institué à Djibouti, le chef-lieu du protectorat de la Côte des Somalis, une justice de paix à compétence étendue et un conseil d'appel, deux décrets du 31 octobre réorganisant le conseil privé du Congo et organisant le conseil d'administration de Diégo-Suarez, et un décret du 26 janvier 1895 organisant le conseil d'administration de la Côte d'Ivoire.

4. — La France a Madagascar. — Les développements donnés par mon collègue, M. Piédelièvre, dans sa *Chronique internationale* sur les événements qui ont amené la mission de M. Le Myre de Vilers et l'échec auquel elle a abouti, me dispensent d'insister sur les origines de notre expédition à Madagascar (1). Il me suffit de rappeler quelques dates. Le 28 août, notre résident général à Tananarive, M. Larrouy, télégraphiait à son gouvernement qu'il ne pouvait plus garantir la sécurité des Français habitant Tananarive. Le 9 septembre, il était rappelé, et M. Le Myre de Vilers était envoyé en mission spéciale auprès du gouvernement howa pour essayer une suprême tentative d'arrangement. Arrivé à Tananarive le 13 octobre, il présentait, le 17, au premier ministre Rainilaiarivony le projet d'arrangement offert par le gouvernement français. Le gouvernement malgache aurait voulu faire traîner les choses en longueur, mais l'heure des temporisations était passée. Le 20 octobre, M. Le Myre de Vilers envoyait un ultimatum à la cour d'Emyrne. Celle-ci, non seulement ne l'ayant pas accepté, mais ayant répondu par un contre-projet qui était la négation même des droits que nous tenions du traité de 1885, M. Le Myre de Vilers fit amener le pavillon français le 27 octobre, et prit le chemin de la côte.

Le 13 novembre, répondant à une question de M. Boissy d'Anglas, M. Hanotaux, ministre des affaires étrangères, exposa à la Chambre des députés l'échec de la mission Le Myre de Vilers, et, avec beaucoup de netteté et de franchise, la mit en présence des solutions entre lesquelles elle devait choisir. Ou bien l'occupation

(1) *Revue du Droit public*, 1895, n° 2, p. 310 à 318. — Cpr. *Revue générale de Droit international public*, 1895, n° 1, p. 140 à 158. Les publications se font nombreuses sur cette question. Voir notamment *Madagascar*, par M. Martineau, et *La France à Madagascar* (1815-1895), par M. Louis Brunet, député de la Réunion, avec une lettre préface de M. de Mahy.

de certains points de la côte, qui serait aussi coûteuse qu'une action décisive et qui ne terminerait rien, qui maintiendrait nos troupes dans les régions les moins salubres où leur ardeur s'userait dans une inaction passive, et qui donnerait le temps à l'ennemi de s'organiser et de s'aguerrir. Ou bien l'abandon de l'île où nous ne conserverions plus que notre petite colonie de Diégo-Suarez désormais sans territoire et sans avenir. Ou bien enfin une action énergique qui conduirait nos troupes à Tananarive et assurerait « à notre activité coloniale et à notre prévoyance politique un champ d'action duquel il serait véritablement impardonnable de détourner nos regards ». Immédiatement après ces déclarations, le ministre de la guerre déposa sur le bureau de la Chambre un projet de loi portant ouverture d'un crédit de 65 millions pour pourvoir aux dépenses de l'expédition. Après une longue discussion qui n'occupa pas moins de quatre séances (séances des 22, 23, 24 et 26 novembre), et dont M. Dejean a donné ici même (1) le résumé dans sa chronique politique, la Chambre adopta l'ensemble du projet par 372 voix contre 135. Le Sénat l'adopta le 6 décembre par 367 voix contre 3. La loi fut promulguée à la date du 7.

On s'occupa aussitôt d'organiser l'expédition. Les ministères de la guerre et de la marine se disputèrent l'honneur de conquérir Madagascar. Le premier l'emporta. Notre armée de terre fournit les éléments fondamentaux du corps expéditionnaire. Une loi du 29 décembre 1894 autorisa à contracter des engagements pour la durée de l'expédition les jeunes gens originaires de l'île de la Réunion qui répondirent avec empressement à cet appel et qui depuis se sont conduits vaillamment. Il est bon de rappeler aujourd'hui qu'à ce moment-là, certains doutes furent émis sur la solidité de ces troupes improvisées, lesquels furent accueillis en France avec une crédulité par trop naïve. On représentait volontiers, dans certains milieux, les volontaires de la Réunion comme incapables de faire campagne et bons seulement à encombrer nos hôpitaux. La presse sérieuse ferait bien de se rappeler cet exemple afin de se mettre en garde à l'avenir contre certaines assertions de source anglaise dont il est élémentaire de constater l'origine intéressée.

L'influence anglaise est, en effet, l'obstacle le plus sérieux que nous aurons à vaincre à Madagascar. Je ne parle pas de l'action du gouvernement anglais dont l'attitude en toute cette affaire a été strictement correcte. Mais il faut compter avec le zèle déplacé que certains missionnaires et aventuriers d'outre-Manche montrent

(1) N° de mars-avril 1895, p. 326-327.

pour les intérêts britanniques à Madagascar. Il sera nécessaire, une fois l'expédition terminée, que le gouvernement français enlève toute espérance à leurs intrigues, en proclament l'annexion pure et simple de l'île entière. Il serait par trop naïf s'il tombait dans le piège qui lui est tendu, fort adroitement d'ailleurs, en se contentant d'imposer à la cour d'Emyrne un second traité de protectorat. Ce traité serait exécuté, de la part du gouvernement howa avec autant de mauvaise foi que celui de 1885. La France perdrait le fruit des sacrifices en hommes et en argent qu'elle fait en ce moment, et l'expédition serait bientôt à recommencer. Seulement elle ne serait plus alors aussi populaire qu'aujourd'hui, et nos rivaux seront toujours prêts à profiter de nos défaillances.

On va, il est vrai, vantant les avantages généraux du système du protectorat. Par l'emploi de ce procédé, on apporte, dit-on, un trouble moins profond dans les habitudes des populations, on se concilie les classes dirigeantes indigènes dont on respecte la situation, on dépense moins d'argent, on n'encombre pas le pays d'une armée de fonctionnaires inutiles, et le développement du commerce et de l'industrie n'en est que plus facile et plus rapide.

Ceux qui tiennent ce raisonnement oublient sans doute qu'en matière de colonisation il ne faut pas être l'esclave d'une formule unique, qu'un système excellent en Tunisie et nécessaire en Indo-Chine peut être détestable à Madagascar où la situation est toute différente. En Indo-Chine comme en Tunisie, nous avons affaire à une population indigène nombreuse et homogène, habituée à obéir à un gouvernement établi depuis des siècles, civilisée et pétrie par une religion qui est bien à elle et à laquelle elle est fortement attachée, et sur l'esprit de laquelle l'ascendant de nos rivaux n'a jamais été plus grand que le nôtre. Respecter les habitudes et les croyances de ces populations, maintenir l'autorité d'un gouvernement qui a pu manifester à l'origine à notre égard une défiance bien naturelle d'ailleurs, mais qui ne s'est jamais abandonné aux conseils perfides de nos rivaux européens, c'est là presque un devoir pour nous. A Madagascar, au contraire, nous rencontrons une peuplade dont l'arrivée dans l'île n'est pas antérieure de beaucoup de siècles à la nôtre, qui est en lutte depuis l'origine avec les anciens habitants qui la détestent, qui a embrassé tout entière une religion prêchée par des missionnaires hostiles à notre influence ; nous avons pour ennemi traditionnel un gouvernement dont les droits sur l'île entière sont une pure invention des autorités anglaises, qui n'a jamais su faire respecter son autorité et dont l'infatuation ridicule n'a d'égale que la mauvaise foi. L'autorité de

la France n'a rien à gagner à s'appuyer sur ce fantôme que l'on appelle l'*hégémonie howa* et qui n'est devenue redoutable que parce que nous avons eu la naïveté d'y croire. Pour le voir s'évanouir, il suffit aux Français d'affirmer ouvertement qu'à Madagascar ils sont chez eux et qu'ils entendent y être les maîtres.

5. — La situation économique des colonies assimilées. — Pendant que les affaires d'Afrique et de Madagascar occupaient l'attention publique, nos vieilles colonies souffraient cruellement. L'année 1894 aura certainement été pour nos colonies de plantation une des plus néfastes qu'elles aient jamais eues à traverser. Chacun sait qu'elles vivent presque uniquemeut de l'industrie sucrière. Comparées à la culture de la canne à sucre, toutes les autres, même celle du caféier, sont absolument secondaires. Or la sucrerie coloniale passe en ce moment par une crise qui peut être mortelle et qui tient à des causes nombreuses. Par suite du développement considérable de l'industrie betteravière en France, en Allemagne et en Autriche, les progrès de la production ont été beaucoup plus rapides que l'extension de la consommation. De là un effondrement général des prix, particulièrement sensible aux producteurs coloniaux obligés à de nombreux frais pour amener leurs sucres sur le marché métropolitain où les sucres de betterave sont tout rendus. L'appoint de la production coloniale a cessé d'être nécessaire et n'a plus pour effet que d'encombrer le marché. D'un autre côté, par suite de sécheresses persistantes, la production du sucre de canne a considérablement diminué et le chiffre des exportations a fléchi dans la même mesure. Ajoutez à cela les difficultés monétaires, la suspension de l'immigration, la rareté des capitaux et l'élévation disproportionnée du taux de l'intérêt, la liquidation du Crédit Foncier colonial, l'arrivée à expiration du privilège des banques coloniales que l'on ne songe pas à renouveler et qui sont menacées dans leur existence même, le renchérissement de toutes choses amené par l'application du tarif douanier métropolitain, et l'on aura la liste à peu près complète des difficultés et des angoisses au milieu desquelles nos malheureux compatriotes ont à se débattre.

Le danger est d'une gravité extrême. Prenons, par exemple, un pays comme la Guadeloupe où des circonstances particulières ne viennent pas atténuer, comme à la Martinique, la gravité de la crise. Il viendra un moment où les grandes usines centrales ne pourront plus continuer à produire à perte, où les exportations s'arrêteront, où les engagements souscrits ne pourront plus être

tenus, où la Banque, pivot de toute l'activité économique de la colonie, sera réduite à fermer ses guichets, où les sept millions et demi d'impôts qui alimentent les budgets de la colonie et des communes ne pourront plus rentrer, où la métropole sera obligée, non seulement d'assurer à ses frais le fonctionnement de tous les services publics, mais encore de nourrir, si elle ne veut pas la laisser mourir de faim, une population misérable de 200,000 habitants où germe déjà une mauvaise graine de socialisme.

On ne peut pas dire à ces malheureux : Faites autre chose que du sucre. Le caféier et le cacaoyer ne donnent qu'au bout de plusieurs années et ne viennent pas dans tous les terrains. On ne peut pas leur dire : Perfectionnez vos procédés agricoles et industriels. Ils ont dépensé leurs derniers capitaux à amender leurs terres et certaines usines à la Pointe-à-Pitre sont des modèles du genre. Il faut les secourir immédiatement. Plus on tardera, plus gros sera le sacrifice que le trésor aura à s'imposer (1).

La fin de l'année 1894 a été témoin de plusieurs mesures prises ou proposées intéressant la situation économique de ces colonies. Les unes émanent des pouvoirs locaux. Un vapeur japonais a amené à la Guadeloupe, le 19 décembre 1894, 493 travailleurs mâles engagés par les usiniers pour une durée de cinq ans. On espère de bons résultats de l'emploi de cette main-d'œuvre japonaise. Au point de vue juridique, il est nécessaire de remarquer que ces nouveaux venus sont soumis, non pas au régime d'exception imposé autrefois aux travailleurs immigrés, mais au droit commun applicable aux étrangers ordinaires. En Guyane, le conseil général a voté, au mois de septembre 1894, l'introduction annuelle dans la colonie de 4,000 immigrants sénégalais et un emprunt de 1 million et demi pour subvenir aux dépenses de l'entreprise (2). C'est là une mesure excellente. Dans un pays où de grands travaux sont à accomplir, où l'Européen ne peut pas travailler, et où la main-d'œuvre fait défaut, l'immigration est une nécessité. Le mieux est encore de s'adresser à une colonie voisine, où se trouvent des

(1) Rapport de la délégation chargée par le Conseil général, les Chambres de commerce et les Chambres d'agriculture de la Guadeloupe de faire connaître aux représentants coloniaux et aux pouvoirs publics la situation économique, industrielle, agricole et commerciale de la colonie, par MM. le Dr HANNE, président du Conseil général, maire de la Pointe-à-Pitre, et SOUQUES, président du Syndicat des fabricants de sucre.

(2) La colonie avance, en effet, par chaque immigrant une somme de 50 francs qui lui est remise au moment de son embarquement, et les frais du voyage qui s'élèvent à 225 francs. Ces avances lui seront ensuite remboursées par les engagistes.

travailleurs robustes, facilement assimilables et déjà familiarisés avec l'influence française.

D'autres mesures ont été proposées dans les Chambres ou prises par le gouvernement français. Un décret du 10 juillet 1894 a prorogé jusqu'au 1er janvier 1896 le privilège des Banques coloniales qui venait à expiration le 11 septembre 1894 et une commission a été chargée d'étudier la question du renouvellement de ce privilège. Une proposition de loi a été déposée sur le bureau de la Chambre, le 10 mai 1894, dans le but d'étendre aux sucres de canne étrangers la surtaxe de 7 francs qui frappe les sucres européens. Mais les représentants des colonies ont dû renoncer à soutenir cette mesure qui d'ailleurs n'a pas abouti, afin de conserver d'autre part l'appui des députés des ports. Une loi du 17 novembre 1894, modifiant le n° 92, § 1, du tableau A de notre tarif douanier, a établi sur les mélasses étrangères un droit de 15 francs (tarif maximum) ou de 10 francs (tarif minimum) les 100 kil. sur les mélasses d'origine étrangère, dont les mélasses coloniales sont restées exemptes. M. César Lainé, député de la Martinique, a déposé, le 1er décembre 1894, une proposition de loi portant de 10 à 30 francs le droit perçu sur les conserves d'ananas d'origine étrangère, dans le but de protéger la production des Antilles contre la concurrence indienne (1). Un décret du 15 janvier 1895 a apporté quelques adoucissements au tarif douanier de Mayotte. Un décret du 14 novembre 1894 a réorganisé le service sanitaire à la Réunion.

En même temps que nos colonies de plantation, la Nouvelle-Calédonie souffrait également, pour des causes analogues quoiqu'un peu différentes. Dans ce pays, où cependant les ressources sont si variées, tous les efforts se sont pendant de longues années concentrés sur une industrie dominante. Le nickel formait, à lui seul, les deux tiers des exportations de la colonie. La Nouvelle-Calédonie semblait destinée à alimenter le monde entier de ce métal dont l'avenir industriel était plein de promesses. Malheureusement, l'usage du nickel ne s'est pas assez développé pour absorber un production démesurément accrue par la concurrence des mines du Canada. La société « Le Nickel » a dû cesser de distribuer une dividende à ses actionnaires. La crise du nickel a gravement atteint la colonie dont les souffrances ont été encore accrues par l'application du tarif douanier métropolitain de 1892. Et pourtant, aucune de nos colonies n'offre à l'émigrant autant de ressources naturelles que ce pays merveilleux où l'on fait à chaque pas quelque nouvelle trouvaille. C'est ainsi qu'on vient de découvrir cette année même

(1) *Journal officiel*, Chambre des députés, doc. parl., sess. extr. de 1894, p. 2011.

des mines de houille à la Dumbea et des gisements de pierres lithographiques dans l'île Mato.

Des efforts ont été tentés dans ces derniers temps pour détourner vers ce pays le courant d'émigration française qui va se perdre dans l'Amérique du Sud, notamment par l'*Union coloniale française*. Elle a publié un bon *Guide de l'émigrant en Nouvelle-Calédonie* qu'elle a répandu de son mieux dans le public. Les colons calédoniens, d'un autre côté, semblent vouloir se ressaisir. Ils ont fondé une « Uuion agricole calédonienne » et leur gouverneur seconde leurs efforts.

La colonie de Tahiti se maintient assez bien. Le mouvement commercial pour l'année 1894 a atteint environ 7 millions (importations 2,665,225 francs, exportations 4,314,344 francs). J'ai reçu, il y a quelques jours, le budget local de la colonie pour l'année 1895. Il se monte à 1,102,735 fr. 50. Le nombre des personnes qui vivent sur ce budget est effrayant. Il y en a près de 300, et encore dans ce total ne sont pas compris les fonctionnaires payés sur le budget de la métropole !

L'assimilation politique des indigènes de cette colonie a fait un nouveau progrès. Un décret du 13 juillet 1894 a accordé aux indigènes des îles Marquises, Gambier et Rapa, déjà représentés au Conseil général, le droit de prendre part à l'élection du délégué au Conseil supérieur des colonies, droit qui n'appartenait auparavant qu'aux habitants de l'ancien royaume de Pomaré à qui seuls la loi du 30 décembre 1880 avait conféré la nationalité française.

6. L'Indo-Chine. Révocation de M. de Lanessan. — Dans la période qui nous occupe peu de modifications ont été apportées dans l'organisation de l'Indo-Chine. Il faut noter cependant la création, par un décret du 21 septembre, d'un Conseil de Protectorat de l'Annam-Tonkin (1) et deux décrets, l'un du 29 septembre supprimant comme inutile l'emploi de secrétaire général en Cochinchine, l'autre du 12 novembre modifiant la compétence des tribunaux de résidence au Tonkin.

L'événement capital du ministère Delcassé fut la révocation de M. de Lanessan, gouverneur de l'Indo-Chine depuis plus de trois

(1) Ce conseil joue un rôle analogue à celui du conseil privé dans les colonies. Il est composé du gouverneur général, président, du commandant en chef des troupes de l'Indo-Chine, du résident supérieur du Tonkin, du commandant de la marine, du chef des services administratifs, du directeur du contrôle financier, du chef du service judiciaire, et de deux notables désignés par le gouverneur (art. 2). Conseil administratif, il est appelé nécessairement à donner son avis sur un certain nombre de matières énumérées à l'art. 6. Réuni sous la présidence du résident supérieur du Tonkin, et avec l'adjonction de deux magistrats désignés par le gouverneur général, il connaît du contentieux administratif (art. 7).

ans. L'événement a été discuté avec passion dans la presse, il a même trouvé un écho dans le Parlement. Nous ne pouvons ici, on le comprendra sans peine, prendre parti pour ou contre l'ancien gouverneur de l'Indo-Chine. Mais cet acte gouvernemental soulève à nouveau et de la façon la plus aiguë la question de la situation qui doit être faite aux gouverneurs de nos colonies, particulièrement aux gouverneurs de nos grands établissements coloniaux. Il est indispensable qu'ils soient mis à l'abri des vicissitudes de la politique intérieure ; l'avenir de nos colonies en dépend. Il faut leur épargner le souci des intrigues parlementaires, ils ne doivent pas dépendre du caprice d'un ministre. D'un autre côté, il faut bien que tout fonctionnaire ait pour supérieur un ministre. On comprendrait très bien cependant une conception d'après laquelle le ministre des colonies serait simplement le correspondant en Europe du gouverneur général, le gouverneur général étant le véritable ministre et celui qui est en Europe une sorte de boîte aux lettres. C'est un peu le système que les Hollandais appliquent dans les îles de la Sonde. La véritable question en Indo-Chine, notamment, est, en effet, de savoir si celui qui est en fin de compte le maître presque absolu d'une population de 18 millions d'hommes doit habiter au milieu d'eux ou à l'autre bout du monde.

La difficulté est de concilier ce régime avec nos principes de centralisation et d'uniformité administratives. La décentralisation, dont on parle beaucoup à l'heure actuelle, aurait surtout besoin d'être réalisée dans nos colonies. C'est peut-être là seulement qu'elle est désirable et utile. On peut sur ce point tâcher d'imiter l'organisation adoptée par des peuples coloniaux comme l'Angleterre et la Hollande, mais en ne perdant pas de vue les différences qui séparent non seulement notre organisation politique et administrative mais encore nos mœurs politiques de celles de ces deux pays.

7. Colonisation pénale. — La fin du ministère Delcassé a été heureusement marquée par deux décrets importants en matière de colonisation pénale, qui étaient impatiemment attendus.

Le premier, du 13 décembre 1894, abroge et remplace le décret du 15 septembre 1891 sur l'emploi de la main-d'œuvre des condamnés aux travaux forcés, en lui apportant un certain nombre de modifications commandées par l'expérience. La première concerne les condamnés mis à la disposition du service local ou des municipalités pour l'exécution de travaux de colonisation ou d'utilité publique. D'après le décret de 1891, le ministre fixait chaque année le prix d'entretien des hommes ainsi employés que la colonie

ou la municipalité devait rembourser à l'État, et pouvait même l'en exonérer en tout ou en partie. Cette dernière faculté a été supprimée comme fournissant au ministre un moyen commode d'accorder à la colonie des subventions détournées sans le consentement du Parlement. Puis, comme les prix fixés annuellement par arrêtés ministériels avaient été trouvés insuffisants, le nouveau décret fixe lui-même (art. 6) le montant de la redevance à verser au Trésor (1 franc par homme et par jour pour les services de l'État, 1 fr. 50 centimes pour les services locaux et les municipalités) (1). Cette redevance figure au budget des recettes sous la rubrique *Produit du travail des condamnés.* La même précaution est prise dans le cas où des condamnés sont formés en sections mobiles pour exécuter des travaux dans des colonies non pénitentiaires (art. 8), et dans celui où ils sont employés par des particuliers (art. 11). Par contre, le cautionnement à verser par les particuliers qui emploient la main-d'œuvre pénale a été réduit à 25 fr. (art. 25 et 39), et le nombre des condamnés qui peuvent être assignés au même habitant a été porté de 15 à 50 (art. 32). Enfin, l'administration pénitentiaire a été autorisée à exécuter elle-même pour le compte des particuliers des travaux temporaires tels que chargements et déchargements de navires, défrichements, récoltes et dessèchements, au taux de 2 francs par homme et par jour (art. 29 et 30).

Le second décret, du 18 janvier 1895, abroge et remplace le décret du 31 août 1878 sur le régime des concessions. Sous l'empire du décret de 1878, des résultats fâcheux s'étaient produits. Les concessions étaient accordées trop facilement : elles étaient considérées comme un droit pour les forçats de première classe, à une époque où l'accession à cette classe était trop rapide. On donnait au concessionnaire rural des semences, des outils et trente mois de vivres pour lui permettre de subsister pendant le temps nécessaire pour construire sa case, défricher son lot et attendre la récolte. Certains condamnés sollicitaient une concession pour vivre en liberté et ne rien faire pendant trente mois ; ils en étaient quittes pour rentrer au penitencier lorsque leur déchéance était prononcée. Les plus consciencieux s'épuisaient à construire leur case et à défricher leur lot ; si malheureusement la récolte venait à manquer, ils étaient réduits à emprunter à des usuriers — ordinairement des

(1) Une divergence d'opinions s'étant produite à ce sujet entre le Conseil d'État qui tenait pour ce chiffre de 1 fr. 50 et le ministre qui soutenait le chiffre uniforme de 1 franc, on a inséré à la fin du décret, pour arriver à un accord, une disposition transitoire portant que, pendant une période qui ne pourra dépasser 5 ans, le ministre des colonies pourra réduire à 1 franc le taux de la journée de main-d'œuvre.

forçats libérés ayant quelques avances — qui, une fois la concession devenue définitive, faisaient saisir la propriété. Les sacrifices de l'administration profitaient ainsi, non aux concessionnaires, mais à ceux que l'on a appelés justement les *parasites du bagne*.

Le décret de 1895 a eu pour but de mettre fin a ces faits scandaleux que des criminalistes éminents avaient dénoncés avec indignation. D'après ce décret, les concessions, qui s'accordent aujourd'hui beaucoup plus difficilement, ne sont plus gratuites. Le concessionnaire et ses ayants droit sont soumis au paiement d'une rente annuelle et perpétuelle. Au bout de cinq ans, lorsque la concession est devenue définitive, le concessionnaire peut se libérer en versant le capital de la rente. L'administration ne peut exiger ce remboursement que dans le cas où la concession viendrait à être vendue ou donnée. Pour ler ecouvrement des arrérages et du capital s'il y a lieu et pour le remboursement de la valeur des instruments aratoires et des effets de couchage et d'habillement qu'elle a avancés, l'administration pénitentiaire a un *privilège* dont l'existence a pour effet de déjouer les calculs des parasites du bagne (art. 27 et 28). D'un autre côté, le lot est livré au concessionnaire tout défriché et pourvu d'une maison, ce qui permet de ne plus lui accorder que six mois de vivres.

Le décret de 1895 termine ainsi heureusement cette série de réformes qui, depuis 1888, ont eu pour objectif de rendre à la peine des travaux forcés son caractère nécessaire d'intimidation et d'exemplarité. Malheureusement, en cette matière, ce sont les habitudes prises qui, plus que les textes, ont besoin d'être réformées.

La réforme la meilleure consisterait sans doute à rendre peu à peu à la colonisation libre, qu'éloigne la présence des forçats, notre colonie la plus salubre, celle dont le sol recèle tant de richesses, en cessant désormais tout envoi de condamnés pour la Nouvelle-Calédonie. On ne saurait trop répéter que, dans ce pays, la transportation doit travailler à se rendre inutile. Dans la séance du 23 novembre 1894, M. de Douville-Maillefeu avait signalé l'influence fâcheuse de la transportation sur le développement de la Nouvelle-Calédonie et M. Delcassé l'avait interrompu pour lui dire : « On n'y enverra plus de condamnés : c'est décidé. » Malheureusement on n'a pas pris depuis les mesures nécessaires pour mettre les faits d'accord avec cette déclaration cependant si nette.

Les petites îles du Salut ont fait beaucoup parler d'elles, à la fin de l'année 1894. Dans la nuit du 21 au 22 octobre, les condamnés internés à l'île Saint-Joseph, excités par les anarchistes qui se trouvaient parmi eux, se sont révoltés : deux surveillants et 12 con-

damnés ont été tués. C'est également aux îles du Salut que l'on a décidé, pour donner satisfaction à l'opinion publique, d'envoyer l'ex-capitaine Dreyfus, condamné à la déportation dans une enceinte fortifiée. Il fallait pour cela modifier la loi de 1872 qui fixe les lieux de déportation. Le gouvernement a déposé, à cet effet, un projet de loi le 1er février 1895 qui a été voté d'urgence par les deux Chambres (loi du 9 février 1895).

8. Bibliographie coloniale. — Je crois rendre service à ceux qui suivent le mouvement colonial en leur signalant à la fin de chaque chronique les publications nouvelles de nature à les intéresser. En dehors de celles que j'ai eu l'occasion de citer ici, voici quelles sont, à ma connaissance, les principales depuis le commencement de l'année 1895. M. Edouard Petit, chef de bureau au ministère des colonies et professeur à l'École coloniale, a fait paraître, avec la collaboration de ses collègues, MM. You et Blondel, le tome second de son *Organisation des colonies françaises et des pays de protectorat* (in-8°, chez Berger-Levrault). Ce second volume comprend le régime pénitentiaire, la législation domaniale, la police et les institutions d'assistance et de prévoyance, les postes et télégraphes, les travaux publics, l'organisation judiciaire, l'instruction publique, les cultes et le régime commercial. Cet ouvrage n'est et ne peut être, étant donnés les liens qui unissent ses auteurs au département des colonies, que l'exposé pur et simple de la législation actuelle, mais cet exposé est complet, consciencieux et bien au courant. M. de Lanessan a publié, depuis son retour en France, la défense et le panégyrique de son administration, sous ce titre : *La colonisation française en Indo-Chine* (1 vol. in-18, chez F. Alcan). M. Marcel Dubois, professeur de géographie coloniale à la Sorbonne, est l'auteur d'un ouvrage intitulé : *Systèmes coloniaux et peuples colonisateurs* (1 vol. in-18, chez Plon) qui a pour but de réfuter certaines opinions de M. Leroy-Beaulieu. C'est la réponse de l'historien à l'économiste. M. Émile Boutmy a dirigé contre le monopole que tend à s'attribuer l'École coloniale, une brochure intitulée : *Le recrutement des administrateurs coloniaux* (in-18, chez Colin) où j'ai été agréablement surpris de trouver (p. 54 à 56) un plaidoyer en faveur des centres universitaires situés en province. Je signalerai enfin une *Revue des colonies et des pays de protectorat*, mensuelle et illustrée, éditée par la librairie Giard et Brière, depuis le mois d'avril 1895.

Arthur Girault,
Professeur agrégé à la Faculté de droit de Poitiers,
Chargé du cours de législation coloniale.

CHRONIQUE POLITIQUE

ALLEMAGNE

(NOVEMBRE 1894-JUIN 1895)

L'Empire.

Un coup d'œil jeté sur la conduite des gouvernements de la Confédération, durant la session du Reichstag qui vient de prendre fin, fait naître un sentiment peu favorable.

L'héritage transmis au nouveau chancelier de l'Empire comprenait surtout deux projets que nous désignerons par abréviation sous le nom de projet sur les menées subversives et de projet sur la réforme fiscale de l'Empire. Le projet sur les menées subversives avait été, comme nous l'avons dit antérieurement (1), la cause de la dernière crise gouvernementale. La réforme financière avait déjà occupé le *Reichstag* pendant la session précédente. Nous avons, dans une précédente chronique, indiqué le but et le résultat des propositions antérieures (2).

LE PROJET SUR LES MENÉES SUBVERSIVES. — Les dissensions sur la manière de réprimer les menées subversives n'ont pas eu de solution pour le public, les contestants (le comte de Caprivi et le comte d'Eulenbourg) ayant résigné leurs fonctions. Ce qui est arrivé était à prévoir. Le point de savoir, d'une part, s'il faut promulguer à cet égard une loi d'empire ou procéder à une revision des législations locales, d'autre part, s'il faut recourir à une loi d'exception analogue à celle qu'en 1878 on a dirigée contre les socialistes ou modifier le droit commun, occupe aujourd'hui les journaux de tous les partis.

La solution a suivi de près l'ouverture de la session. Le projet qui a été déposé formait des additions à trois lois d'empire, le Code pénal, le Code pénal militaire et la loi sur la presse.

(1) Revue de nov.-déc. 1894, p. 490.
(2) Revue de juill.-août 1894, p. 111 et suiv.

En fait, ce ne sont pas seulement les principes de l'ordre public, ce sont encore ceux de l'ordre social que le projet a entrepris de protéger par des dispositions pénales, et il ne l'a pas fait à l'aide de mesures dirigées contre des délits déterminés ou contre des crimes de droit commun, mais en visant tout essai de trouble social, dans quelque forme qu'il pût avoir lieu. A cet effet, il fallait avant tout augmenter, par des additions au texte, le nombre des crimes et délits contre l'autorité souveraine et l'ordre public, et aggraver certaines peines. On désigna sous le nom de « tentatives violentes contre l'ordre public » les faits qu'il s'agissait de réprimer. Celui qui, dans cet ordre d'idées, trouble la paix publique par la menace d'un de ces délits, ou entre dans un complot ayant un de ces délits pour objectif, ou s'unit à des tiers pour poursuivre l'exécution de divers délits mal déterminés, ou enfin excite à l'un des délits sus-visés une personne appartenant à l'armée active de terre ou de mer, doit être puni. D'autre part, celui qui attaque ouvertement, par des manifestations injurieuses, d'une manière dangereuse pour la paix publique, la religion, la monarchie, le mariage, la famille ou la propriété, est frappé des peines établies contre ceux qui excitent à la lutte des classes. En troisième lieu, l'apologie et la justification de certains délits sont punies, les peines qui, actuellement, frappent l'allégation publique et la propagation de faits inventés ou défigurés, sont étendues aux faits que l'auteur de l'allégation ou de la propagation doit, d'après les circonstances, supposer être inventés ou exagérés. Enfin les peines prononcées contre l'excitation aux crimes sont augmentées.

A côté de ces modifications au Code pénal, se placent certaines aggravations aux dispositions du Code pénal militaire et de la loi sur la presse. Ce sont les parties les plus essentielles de la proposition sur les menées subversives. Il n'est pas utile d'apprécier la valeur de la proposition, puisqu'elle a été repoussée et ne sera pas représentée dans la même forme. Mais la manière dont elle a été rejetée mérite d'être indiquée.

Après qu'une première lecture au *Reichstag* eut montré que le projet ne pouvait rencontrer un accueil sincèrement favorable qu'auprès des conservateurs et des nationaux libéraux, il fut renvoyé à une commission. La commission lui fit subir des modifications qui devaient le faire considérer comme inacceptable. Le centre avait fait admettre un grand nombre d'additions, de modifications qui affaiblissaient le projet, et de dispositions portant atteinte aux articles du Code pénal destinés à protéger l'autorité publique. En somme, les innovations introduites dans le projet

constituaient une tentative pour appliquer à l'Église l'augmentation de protection qu'on voulait assurer à l'État, et en même temps pour affranchir l'Église de certaines dispositions d'ordre pénal qui lui pesaient et qui restreignaient la liberté de la chaire. D'un autre côté, certaines motions des députés conservateurs, qui aggravaient les dispositions du projet, furent admises par la commission. Le cléricalisme dont était empreint le projet de la commission suscita contre lui de vives attaques des deux partis libéraux. Les représentants des gouvernements firent savoir que, dans cette forme, le projet ne leur paraissait pas acceptable. Un député socialiste chercha à maintenir le centre dans ses dispositions, jeu qui d'ailleurs fut découvert et dévoilé par les représentants des gouvernements. Tout dépendait des dispositions du centre. Les conservateurs entreprirent, à l'aide de propositions nouvelles, de faire adopter les dispositions essentielles du projet du gouvernement. Mais le centre s'opposa à cet essai de conciliation, en tant que la révolte violente et passive contre l'autorité publique restait impunie. Il maintenait, du reste, ses prétentions relativement aux attentats dirigés contre l'Église. Le projet se brisa tout entier contre les prétentions exagérées de ce parti qui, dans cette circonstance, comme dans beaucoup d'autres, servit mieux les intérêts des autres partis que les siens.

Le prince de Bismarck déclara qu'il ne pouvait blâmer le sort fait au projet, parce que, s'il avait été adopté, ce projet aurait pu facilement conduire les gouvernements et les autorités à un sentiment excessif de leur sécurité et à une inactivité dangereuse vis-à-vis du mouvement socialiste.

La réforme fiscale de l'Empire. — Le discours de la couronne du 5 décembre, par lequel l'Empereur ouvrit une session du Reichstag, indiquait la nécessité et l'urgence de reprendre la question de la réforme fiscale qui n'avait pas abouti l'année précédente.

L'augmentation des dépenses de l'armée, à la suite de l'aggravation des charges militaires introduites en 1893, d'une part, et, d'autre part, la diminution sensible des recettes de l'Empire, qui était la conséquence de la politique commerciale de l'année précédente, avaient causé un tel préjudice aux finances de l'Empire, que la nécessité de ressources nouvelles ne pouvait être contestée par aucun parti. Dans la situation antérieure de ses finances, l'Empire pouvait distraire une portion très importante de ses recettes au profit des États; ces délégations sont désormais inter-

rompues : le projet de budget de 1895-1896 comprend 33 millions de marks, versés à titre de contribution aux dépenses de l'Empire par les gouvernements, et cette contribution n'est pas couverte par des délégations. Ce sont des faits que personne ne pouvait se dispenser d'apercevoir et qui suffisaient pour faire apparaître l'urgence d'une réforme à tous ceux qui avaient à se préoccuper de l'indépendance et du bon ordre des finances. La gravité de la situation était plus évidente encore pour ceux qui se rendaient compte du chiffre considérable et de l'augmentation croissante de la dette de l'Empire, provoquée par des emprunts. On avait, dans le cours de l'année précédente, entrepris cette réforme avec de sérieuses espérances, les gouvernements confédérés avaient rédigé un programme, dont l'exécution devait non seulement rendre au budget de l'Empire l'indépendance qu'il avait perdue et le dispenser de recourir aux subsides des États, mais lui assurer les moyens d'accorder aux États une protection financière sérieuse. L'Empire devait déléguer sur ses recettes jusqu'à 40 millions de marks aux États. Au delà de cette somme, les excédents de recettes devaient servir à instituer un fonds impérial destiné au paiement des intérêts de la dette impériale et à son amortissement. Les moyens de réaliser ces réformes devaient être fournis par l'impôt sur le tabac, l'impôt sur le vin et les droits de timbre. Les résultats de cette tentative furent médiocres. Les impôts sur le tabac et sur le vin furent écartés, on se contenta de demander à une élévation des droits de timbre une recette de 25 millions de marks. La transformation organique des principes de la législation financière, ne pouvant pas être édifiée sur cette faible base, resta à l'état de projet.

Dans la présente année, les gouvernements confédérés soumirent au *Reichstag* deux projets qui reposaient entièrement sur les principes des projets de l'année précédente, et se contentèrent de réduire le nombre des modifications proposées. Le nouveau projet de loi sur le règlement des finances de l'Empire poursuit le même but que le projet antérieur, c'est-à-dire la possibilité pour l'Empire de se passer de subsides des États. Toutefois, il renonce à attribuer à ces derniers sur les recettes de l'Empire des délégations supérieures à leurs subsides et se contente de décider qu'en aucune année les subsides ne pourront dépasser les délégations. L'Empire et les États doivent, d'après les projets, se faire réciproquement des versements égaux, mais il faut qu'en fait, il n'y ait d'aucune part une subvention véritable. Si, d'après les comptes annuels, le montant des délégations de l'Empire, figurant dans le projet de

budget, était inférieur aux recettes effectivement opérées dans ce but, l'excédent restait à l'Empire; si, au contraire, par suite d'un déficit, les sommes encaissées en vue des délégations étaient inférieures aux contributions prévues de la part des gouvernements, ces contributions étaient diminuées. On évitait ainsi, pour l'avenir, les oscillations pénibles et dépourvues de toute utilité matérielle qui se produisaient dans les rapports des contributions avec les délégations. D'un côté, le budget de l'Empire devenait indépendant des contributions des États, le poids des délégations disparaissait et on se trouvait même en état, s'il se produisait des excédents, de fonder une caisse destinée au paiement des intérêts et à l'amortissement de la dette impériale. D'autre part, les budgets des États étaient, comme celui de l'Empire, indépendants; ils étaient grevés, à la vérité, des délégations, mais allégés aussi des contributions.

L'augmentation des recettes de l'Empire, nécessaire à l'exécution de ce plan, était demandée à une élévation de l'impôt du tabac. Dans leurs propositions relatives à cet impôt, les gouvernements partaient de l'idée qu'il ne devait produire qu'une recette de 32 millions de marks.

Ce chiffre exceptionnellement faible donne lieu à quelques observations.

La somme de 32 millions de marks correspond approximativement à l'excédent des contributions des gouvernements sur les délégations de l'Empire, d'après les projets du budget 1895-1896. Le comte Posadowsky, ministre des finances de l'Empire, déclara que cette somme ne correspondait en aucune manière à celle qui serait réellement nécessaire aux besoins de l'Empire, si on voulait déterminer ces besoins sans tenir compte uniquement du plan économique de 1895-1896, mais en se référant aux exigences probables des exercices ultérieurs. Le comte Posadowsky évalua, dans les deux discours qu'il prononça au cours de la première lecture du projet, ces besoins de 70 à 75 millons, en usant chaque fois d'un calcul différent. On ne sut pas dire pourquoi on ne demandait pas actuellement les impôts nécessaires pour répondre à tous les besoins. Le motif de ce procédé était, pour le moment, évidemment qu'on ne s'attendait pas à voir accepter une demande plus élevée et qu'on était prêt à se contenter provisoirement d'une augmentation d'impôt assez faible pour laisser à la réforme financière la chance d'aboutir.

Toutefois, ce calcul du comte Posadowsky fut attaqué par des personnes compétentes qui se fondaient sur des arguments sérieux (1).

(1) *Allgemeine Zeitung*, 1895, nos 20, 22, 24.

Il oubliait, disait-on, de tenir compte des idées traditionnelles au sujet des dépenses extraordinaires destinées à être couvertes par l'emprunt. Le paiement des dépenses à l'aide de l'emprunt, continuait-on, est peu recommandable au point de vue économique, à titre de procédé permanent et se reproduisant annuellement. Il est naturel que, par exception, dans une année où les dépenses extraordinaires s'élèvent d'une manière inattendue, on fasse subir la charge de cet excédent aux budgets à venir, si coûteux que soit ce système. Mais pour celles des dépenses extraordinaires que la pratique de la statistique financière permet de considérer comme annuelle, il faut recourir à des recettes concomitantes. L'emprunt ne doit servir à les couvrir que s'il est destiné à rétablir le cours de la rente ; et on sait que cette application de l'emprunt s'est rarement manifestée dans le cours de l'histoire financière de l'Empire allemand.

Ces considérations doivent être entièrement approuvées. Le montant des emprunts contractés annuellement dans les dix dernières années s'élève en moyenne à 167 millions de marks. Une très petite partie de ces sommes a été productive. Plus de 100 millions sont improductifs, et il aurait mieux valu, par conséquent, les obtenir au moyen d'impôts.

Il suivait de là qu'un plan prudent de réforme financière devait demander à une augmentation d'impôts, non pas seulement 32 millions, mais 170 millions de marks. C'est seulement ensuite qu'il pouvait être opportun de songer à la constitution d'une caisse destinée au paiement des intérêts et à l'amoindrissement de la dette.

Les gouvernements étaient d'ailleurs eux-mêmes persuadés, dès longtemps, de la justesse de ce dernier plan ; la seule raison qui les décidait à ne demander à l'impôt qu'une somme assez faible était que, dans l'état actuel de la politique intérieure, une demande plus forte n'aurait pas eu chance d'être accueillie. Déjà, l'année précédente, les socialistes avaient objecté que l'Empire n'avait pas besoin d'une augmentation d'impôts, que les gouvernements se faisaient allouer des produits d'impôts « par provision » pour n'éprouver dans la suite aucun embarras dans le paiement de leurs dépenses ; cette objection, à la vérité, ne méritait, d'après ce qu'on vient de lire, aucune considération. Mais les objections développées contre chacun des impôts proposés, par des orateurs sérieux, au cours de la première délibération sont également peu fondées. L'orateur du centre, M. Bachem, convient qu'il existe un déficit dans le budget de l'Empire ; mais, à son avis, ce déficit ne peut être comblé par une augmentation d'impôts, car partout les contri-

buables payent autant d'impôts qu'ils peuvent en supporter. Le seul remède est de faire des économies sur les dépenses de la marine, de l'armée, des colonies et des postes. M. Richter pense que l'évaluation des recettes est trop faible, et indique ce remède très contestable d'élever l'évaluation des recettes, de manière à ce qu'elles soient équivalentes aux dépenses. Il propose, en outre, de demander les sommes nécessaires au système, jusqu'alors suivi, de l'emprunt, et écarte les objections que pourrait soulever ce procédé, en ajoutant que les dépenses extraordinaires diminueront dans l'avenir. Il ne s'inquiète pas à l'idée que précisément les dépenses extraordinaires de la présente année sont exceptionnellement faibles. Enfin, M. Richter croit pouvoir recommander de couvrir par l'emprunt les dépenses ordinaires elles-mêmes, quand elles sont exceptionnelles, aussi bien que les dépenses extraordinaires.

Ces critiques plus que superficielles, occasionnées par l'état des finances au cours de la première délibération au Reichstag, montraient que le sort de l'impôt sur le tabac était très compromis. Et pourtant tout homme d'État, tout homme politique soucieux de la prospérité financière de l'Empire devait se dire qu'en ce moment plus que jamais, l'impôt était le seul moyen auquel on pouvait recourir ; d'autre part, étant données nos relations publiques et politiques, le tabac était actuellement l'objet le plus propre à fournir les ressources nécessaires Mais pouvait-on élever l'impôt sur le tabac sans craindre de causer un préjudice à la culture ou à l'industrie du tabac ? Ces craintes devaient diminuer, si on jetait un simple coup d'œil sur l'impôt du tabac dans les pays étrangers. Tandis qu'en Allemagne, l'impôt du tabac n'est que de un mark par tête d'habitant, il atteint, dans les pays de monopole, de 4 marks à 6 marks et demi. D'autre part, le projet prenait toutes les mesures possibles pour ménager le tabac fabriqué en Allemagne et empêcher une diminution sensible de la consommation.

Le projet s'adressait à l'impôt sur la fabrication du tabac, tel qu'il fonctionnait l'année précédente, et aux taxes douanières. Ces impôts fournissaient le seul moyen possible d'augmenter les recettes. L'impôt actuellement existant sur le poids du tabac ne peut être élevé sans crainte de voir diminuer la consommation ; le monopole du tabac n'a, pour le moment, aucune chance d'être admis. Le système anglais, qui consiste à établir des droits de douane élevés et à prohiber en même temps la fabrication du tabac à l'intérieur, doit être écarté, dans l'intérêt de la culture du tabac en Allemagne, laquelle n'est pas sans importance. Reste donc l'impôt

sur la fabrication ; cette forme d'impôt est d'ailleurs en vigueur dans l'Amérique du Nord.

Le projet de l'année dernière subit les modifications essentielles qui suivent. L'impôt intérieur de 45 marks par 100 kilogr. de tabac brut devait disparaître ; les droits de douane sur le tabac brut étranger subissaient une réduction de même chiffre ; ils tombaient de 85 marks à 40 marks. L'impôt sur la fabrication du tabac à l'étranger, admis par le projet précédent, était supprimé, mais, par compensation, les droits de douane subissaient une augmentation correspondante de 900 marks pour les cigares et les cigarettes et de 450 marks pour les autres produits fabriqués.

L'impôt sur la fabrication, dont on proposait l'établissement, devait être proportionnel à la valeur de l'objet imposable. On cherchait, en conséquence, à atteindre la consommation d'après la charge que le consommateur était en état de supporter, en frappant plus lourdement le consommateur aisé que le consommateur moins riche. La valeur imposable devait être déterminée par le prix auquel le fabricant vendrait ses produits. Pour tenir compte des frais de fabrication, on fixait la valeur imposable des cigares et cigarettes à 25 p. 100, et celle du tabac brut, du tabac à priser et du tabac à chiquer, à 40 p. 100 du prix de facture.

Au point de vue du système de contrôle, le projet précédent subissait également quelques modifications, destinées à éviter des difficultés.

Si faibles qu'apparussent les chances de succès de ce projet d'après les opinions développées dans les discussions, elles diminuèrent encore quand le Reichstag entra en délibération. Après la première délibération, le projet fut renvoyé à une commission en même temps que le projet de modification du règlement des finances de l'Empire. Dans l'intervalle, la différence entre les délégations des recettes de l'Empire aux gouvernements et les contributions matriculaires fournies par ces dernières à l'Empire qui, d'après le projet, était de 33 millions de marks, était descendue à 10 millions et demi environ ; la même réduction fut apportée à l'impôt projeté sur les tabacs. Le ministre des finances de l'Empire fit, à ce sujet, les déclarations suivantes : « Quoique le reproche fait aux gouvernements confédérés d'élever, en demandant les ressources nécessaire à l'impôt sur la fabrication du tabac, d'une manière exagérée cet impôt, soit mal fondé eu égard aux prévisions faites pour l'année 1896-97, exercice pendant lequel le supplément d'impôt atteindra son maximum, les gouvernements confédérés se sont cependant résolus, à la majorité, à ne demander à l'impôt de fabrication du

tabac qu'un supplément égal à l'excédent que doit avoir, d'après le projet dressé et les projets qui s'y ajouteront, les contributions matriculaires sur les délégations de l'Empire en 1895-96, c'est-à-dire environ 10 millions et demi de marks. Je déclare toutefois, au sujet de cette réduction, que les gouvernements confédérés continuent à être convaincus que le tabac peut, sans crainte des conséquences sociales dont on nous a menacés, supporter une surcharge de 32 millions. Si, malgré cela, nous réduisons à 10 millions et demi notre proposition d'augmentation d'impôts, ce n'est pas pour des raisons de principes, mais dans la pensée *que l'accomplissement de la réforme financière est une nécessité politique de premier ordre pour la situation intérieure de l'Allemagne*, et dans l'espoir de faire aboutir, à l'aide de cette réduction, d'accord avec le *Reichstag* et sans autre retard, la réforme financière. »

En dépit de cette nouvelle tentative de conciliation faite par les gouvernements confédérés, et de la déclaration faite par le ministre au sujet de l'importance capitale du projet sur l'impôt du tabac, ce projet fut rejeté par la commission, et, en dernière lecture, par le Reichstag. La réforme financière est donc restée inachevée.

Abstraction faite des deux projets les plus importants dont nous avons retracé l'histoire, le *Reichstag* s'est occupé, dans sa dernière session, d'une série de projets et de propositions que nous allons maintenant examiner. Une partie d'entre eux se réfèrent à des questions constitutionnelles, une autre partie, aux finances, à l'administration et à la justice de l'Empire.

Règlement du Reichstag. Impossibilité d'émettre des votes. — L'impossibilité relative pour le *Reichstag* d'émettre des votes a été fréquemment remarquée dans le cours de cette session, aussi bien que des précédentes, et a donné lieu à de nombreuses propositions et motions, parmi lesquelles il faut signaler particulièrement les propositions de M. de Levetzow, ancien président du Reichstag. L'article 28 de la constitution de l'Empire dispose : « Pour la validité d'un vote, la présence de la majorité du nombre légal des membres est obligatoire. » Le président pria la commission du règlement du Reichstag, d'ajouter à cette disposition un paragraphe qui devait être conçu dans l'une des formes suivantes : 1° « Pour les votes relatifs aux questions qui concernent le règlement du Reichstag, un nombre moindre des membres présents, à déterminer par le règlement, suffira » ; 2° « Pour les votes relatifs aux questions qui concernent exclusivement le règlement du Reichstag, la majorité des membres présents à la séance sera suffisante ».

Ces propositions ne furent pas adoptées.

Pouvoir disciplinaire du président. — Le président se trouva, dans le cours de cette session, plus d'une fois dans l'obligation de souffrir des désordres, faute de pouvoirs disciplinaires suffisants. Pour remédier à cette situation, on adopta une proposition du représentant Roeren, destinée à renforcer le pouvoir disciplinaire du président. Désormais, un représentant qui a sérieusement troublé l'ordre peut être exclu de la séance. Le représentant exclu a la faculté de réclamer contre cette mesure, au plus tard, dans la séance publique suivante, et le Reichstag prononce définitivement, au plus tôt dans la séance qui suit la réclamation.

Si un représentant est exclu avant un vote, dans le cas où ce vote est nécessaire, le vote doit être demandé à la séance suivante.

Propositions relatives a la loi sur les élections au Reichstag. — Deux propositions émanant des groupes libéraux ont été discutées, dont l'une était relative à la détermination des circonscriptions électorales de l'empire — et l'autre au mode de votation dans les élections du Reichstag. La première de ces propositions tenait un compte plus grand de la densité actuelle et de l'augmentation de la population, pour la fixation des circonscriptions de vote. La seconde proposition ajoutait des garanties nouvelles au secret du vote, notamment par l'institution de lieux spéciaux où les bulletins de vote pourraient être remplis et par la remise de ces bulletins dans des enveloppes fermées. Aucune de ces deux propositions ne fut acceptée par le Reichstag.

Propositions relatives a l'organisation de l'Alsace-Lorraine et des deux duchés de Mecklembourg. — Parmi les propositions qui, depuis la constitution de l'Empire allemand, se reproduisent avec une certaine régularité, figurent celles qui permettent aux lois constitutionnelles de l'Empire d'imposer aux États l'obligation d'organiser une représentation élue par le peuple. Il est intéressant de signaler à cet égard les différences entre les propositions émises dans le cours de cette année par les partis libéraux, d'un côté, et, d'un autre côté, par les socialistes.

Les libéraux veulent dans les États des représentations locales reposant sur l'élection et dont le vote serait nécessaire pour toutes les lois locales et pour le budget de l'État.

Les socialistes réclament le suffrage universel égal pour tous, direct et secret. Comme condition de l'électorat et de l'éligibilité, ils demandent qu'on soit citoyen de l'Empire, qu'on ait atteint la vingtième année et qu'on soit domicilié dans l'Empire. Ils étendent

aux femmes, dans ces conditions, la faculté d'élire et d'être élues.

Les propositions dont nous venons de parler ont été repoussées par le Reichstag.

Propositions antisémitiques et proposition concernant les jésuites. — Il convient de signaler les propositions émises par diverses fractions de la Chambre et sous divers titres, dans le but de limiter ou d'empêcher l'immigration des juifs en Allemagne; elles furent discutées le 6 mars et repoussées.

Deux propositions, émanant, l'une des députés conservateurs d'Hammerstein et de Manteuffel, l'autre de députés appartenant au parti antisémite, se prononçaient pour l'interdiction de l'immigration juive. Une troisième proposition, émise par le député national-libéral Hasse et par le comte Arnim, du parti de l'Empire, demandait qu'on rendît plus difficile l'acquisition et la perte de la nationalité allemande ou de la qualité de citoyen d'un État allemand.

Dans les débats qui s'engagèrent sur ces propositions et qui, comme on pouvait s'y attendre, présentèrent un spectacle peu fortifiant, la conclusion du discours de l'orateur du centre mérite l'attention; il y fait connaître son avis sur la proposition dans des termes caractéristiques.

« Nous ne pouvons, dit le Dr Lieber, prêter la main à des mesures dirigées aujourd'hui contre les juifs, demain contre les Polonais et après-demain contre les socialistes. Lorsque fut votée la loi contre les jésuites, on entendit des cris de triomphe qui résonnent aujourd'hui encore dans mes oreilles. Ils signifiaient : Nous voilà débarrassés des jésuites, le centre les suivra. Nous veillerons à ce qu'on ne puisse pas dire : Nous voilà débarrassés des juifs, les catholiques les suivront. »

Quel est le sens de cette observation de l'orateur du centre? Elle a été faite avec l'assentissement des autres représentants du parti et ils ne se dissimulaient pas qu'elle sonnait pour l'auditeur comme une phrase énigmatique. Y a-t-il entre les jésuites et les juifs, dans la politique de l'Empire allemand, un point commun d'une telle importance que l'Allemagne catholique puisse craindre de voir l'expulsion des juifs suivie d'un sort pareil fait aux catholiques, comme autrefois le renvoi des jésuites? Le centre est habitué, il est vrai, à s'occuper dans sa politique des affaires des autres, quand ces affaires ne sont pas conformes au développement national de l'Allemagne. Mais il n'aurait pas été inutile que le Dr Lieber expliquât clairement aux juifs en quoi ils ont mérité d'être mis sur la même ligne que les jésuites.

Remarquons en passant que le centre a, cette année encore, apporté sa proposition relative à l'abrogation entière de la loi contre les jésuites et y a rallié, comme l''année précédente, une grande majorité au Reichstag.

La proposition Kanitz et l'agriculture. — Mentionnons enfin une dernière proposition, émanée du camp des conservateurs, et qui excite une agitation extraordinaire dans la presse officielle, surtout dans celle qu'on appelle la presse de Caprivi: C'est la proposition Kanitz, cri de détresse du Nord-Est agricole de l'Allemagne.

Nous avons mentionné dans une précédente chronique (1), entre autres motions tendant à améliorer l'agriculture en danger, le vœu relatif au monopole du blé étranger.

Personne n'attacha d'importance à ce vœu. On le considérait, même pendant la crise agricole, comme une solution qu'inspiraient les circonstances aux intérêts lésés par les traités de commerce. Il fut également écarté sans hésitation par le Reichstag.

Il a, cette fois, reparu, accompagné d'appuis nombreux, et a été présenté et combattu avec une égale énergie, jusqu'à ce que le chancelier de l'Empire en eût déterminé le sort par une profession de foi concluante; il le déclara inacceptable pour les gouvernements, par trois motifs importants: il était contraire aux traités en vigueur, il était inapplicable et enfin il ne pouvait aider qu'un petit nombre des agriculteurs, à supposer qu'il pût être appliqué. Cette proposition est, malgré son insuccès, d'une grande importance pour l'histoire du mouvement agraire en Allemagne; il est donc utile d'en reproduire le texte qui est ainsi conçu:

1. L'achat et la vente du blé et de la farine étrangers destinés à être utilisés dans les limites de la douane, sont réservés à l'Empire;

2. Les prix de vente du blé sont déterminés par les prix moyens obtenus dans le ressort de l'Empire, pendant la période de 1850 à 1890, les prix de vente de la farine par le rapport exact entre sa valeur et celle du blé, à condition que ce mode de calcul couvre les prix d'achat;

3. Le produit de la vente du blé et de la farine recevra l'emploi suivant:

a) Tous les ans, une somme au moins équivalente aux recettes douanières actuelles sur le blé sera versée au budget de l'Empire;

b) Les moyens nécessaires à la réunion des approvisionnements

(1) Revue de juillet-août 1894, p. 115.

destinés aux besoins extraordinaires (guerres, etc.) seront organisés ;

c) Un fonds de réserve sera formé pour assurer, au cas où les prix s'élèveraient soit à l'intérieur, soit à l'extérieur, le paiement de la somme qui doit être annuellement versée au budget de l'Empire.

L'importance de la question, le socialisme d'État dont était largement empreinte la proposition et la situation politique de son auteur, décidèrent le gouvernement prussien à déférer, par une exception à la règle, l'examen de la proposition au Conseil d'État prussien. Cette assemblée publia un mémoire qui témoignait du soin avec lequel elle avait procédé à cet examen ; les raisons qui militaient en faveur de la proposition ou contre elle y étaient développées (1).

Au Reichstag, la proposition fut renvoyée à une commission.

Dans le discours mentionné plus haut, le chancelier de l'Empire déclara, du reste, à nouveau que l'Empire se considérait comme obligé de modérer par toutes les mesures possibles la crise agricole. Comme mesures pouvant servir à atteindre ce résultat, il indiqua surtout la réforme des bourses, pendante devant le Conseil fédéral, l'impôt sur l'alcool, soumis au Reichstag, la limitation des entrepôts de transit, l'invitation à la réunion d'une commission internationale chargée d'examiner la question monétaire, une réforme méthodique de l'impôt du sucre, la réduction des tarifs applicables aux transports des produits agricoles par chemins de fer et par eau, un appui financier accordé aux terres à redevances foncières, et l'extension des subventions accordées aux colonies de travailleurs.

En ce qui concerne la question monétaire, le chancelier de l'Empire s'était déjà antérieurement prononcé pour la réunion d'une conférence générale internationale. Une enquête, qui n'a pas encore produit de résultats définitifs, avait été à cet égard commencée entre les gouvernements.

Le *Landtag* prussien, et le Reichstag, adoptèrent à une grande majorité une proposition des bimétallistes en ce sens.

Nouvelles lois relatives aux finances de l'Empire. Tarif douanier. Impot sur l'alcool. Impot sur le sucre. — Tandis que le projet de réforme des finances de l'Empire échouait dans

(1) Mémoire sur le résultat des délibérations du Conseil d'État prussien relativement aux mesures destinées à élever le prix du blé, *Annalen des deutschen Reichs* (publiées par Hirth et Seydel), 1895, p. 446 et s.

ses éléments principaux, quelques améliorations moins importantes parvenaient à triompher.

C'est ainsi que fut promulguée, le 10 mai 1895, une loi modifiant la loi sur le tarif douanier et le tarif douanier lui-même (Reichsgesetzblatt, 1895, p. 233 et s.) Les marchandises imposables qui proviennent d'un pays où les navires ou marchandises venant de l'Allemagne sont traités moins favorablement que ceux des autres États, subissent une augmentation de 50 à 100 p. 100 du montant du tarif antérieur ; dans les mêmes conditions, les marchandises affranchies de l'impôt de la douane sont soumises à un droit qui va jusqu'à 20 p. 100 de leur valeur.

Certains articles du tarif des douanes sont élevés, et on établit certains tarifs de combat sur l'introduction de marchandises provenant de l'Espagne.

Deux projets sur l'imposition de l'alcool et du sucre furent soumis au Reichstag. Tous deux, loin de proposer l'augmentation de l'impôt, avaient pour but d'y apporter certains allègements en faveur de l'agriculture.

Le projet d'impôt sur l'alcool cherchait à rétablir l'équilibre entre les prix de vente et les frais de production, en empêchant l'institution permanente, sur le territoire, de grands établissements d'alcool. Il y arrivait par l'introduction d'un impôt de distillation destiné à rendre plus difficile la production excessive de l'alcool, et d'une prime d'exportation destinée à provoquer la sortie de l'alcool. Les rapports des différentes espèces de distillation entre elles étaient réglés à nouveau par des échelles spéciales qu'établissait le projet, en vue de l'impôt, pour les différentes distilleries agricoles et industrielles.

Le projet fut adopté par le Reichstag avec quelques amendements peu importants. Nous y reviendrons dans cette *Revue*, aussitôt que la loi aura été promulguée.

Le projet de loi additionnel à la loi sur l'impôt du sucre était également destiné principalement à améliorer la situation de l'agriculture par des allègements d'impôt accordés aux fabricants de betteraves. D'après le projet, la prime d'exportation actuellement admise est maintenue jusqu'au 31 juillet 1897. Les gouvernements confédérés promettent qu'il sera fait des traités avec l'Autriche et la France en vue d'une réduction convenable ou de la suppression entière de la prime. Le projet fut adopté par le Reichstag.

Autres lois, ordonnances et communications de l'Empire. — Parmi les autres lois et ordonnances qui sont le produit de cette session, il convient de signaler :

1. Loi du 8 avril 1895, sur le dénombrement des professions et industries en 1895. (Reichsgesetzblatt, 1895, p. 215.)

2. Loi du 22 mai 1895, modifiant la loi du 23 mai 1875 sur la formation et l'administration du fonds des invalides. (Reichsgesetzblatt, 1895 p. 237.)

D'autre part, les documents suivants relatifs au droit public ont été promulgués du commencement de mai 1894 à la fin de la session de Reichstag (18 mai) :

1. Ordonnance impériale du 5 mars 1894, sur la concession de droits souverains au gouverneur d'Alsace-Lorraine. (Reichsgesetzblatt, 1894, p. 229.)

2. Traité du 5 mai 1894, entre l'Empire allemand et la Grande-Bretagne, sur l'extradition des criminels entre les pays de protectorat allemands et les autres territoires rattachés à l'Allemagne, d'une part, et, d'autre part, les territoires soumis à la domination anglaise. (*Id.*, 1894, p. 535.)

3. Communication du 31 décembre 1894 sur l'affranchissement de prestations de services par l'assurance sur l'invalidité ou la vieillesse. (*Id.*, 1894, p. 543.)

4. Ordonnance du 31 décembre 1894, sur le commerce du sérum diphtérique. (*Id.*, 1895, p. 1.)

5. Communication du 1er février 1895 sur le travail des enfants dans les forges. (*Id.*, 1895, p. 57.)

6. Communication du 1er février 1895 sur le travail des femmes et des enfants dans les mêmes industries. (*Id.*, 1895, p. 8.)

7. Ordonnance du 4 février 1895 sur la mise en vigueur complète des dispositions de la loi additionnelle sur l'industrie du 1er juillet 1891, relative au repos du dimanche (*Id.*, 1895, p. 11) et communication du 5 février sur le même sujet.

8. Ordonnance du 4 février 1895 sur les attributions, l'organisation et l'administration de l'autorité maritime. (*Id.*, 1895, p. 151.)

9. Communication du 1er mars 1895 sur les modifications de l'ordonnance du 20 juin 1888 relative au mesurage des vaisseaux. (*Id.*, 1895, p. 15.)

Dans un avenir très prochain, viendront en discussion quelques autres projets, qui concernent les rapports des autorités publiques entre elles, la réglementation de la pharmacie, la situation juridique de la navigation intérieure, la répression de l'enlèvement et du commerce des esclaves, l'organisation des troupes auxiliaires dans l'Afrique du Sud-Ouest et dans le Cameroon, etc. Nous nous occuperons de ces projets dans une prochaine chronique.

Les lois tendant à modifier la loi sur l'organisation judiciaire et le Code de procédure, la loi sur les sociétés coopératives, la loi

sur l'organisation de l'industrie, ainsi que le nouveau projet de loi sur les excitations illicites au pari et la réforme des courses, la loi sur les métiers et la réforme et l'extension de l'assurance contre les accidents, n'ont pas été, au cours de cette session, soumises aux délibérations du Reichstag, et viendront sans doute en discussion devant le prochain Reichstag.

Les Etats.

Prusse. — La situation défavorable du budget de l'Empire a nécessairement influé sur celui des États eux-mêmes. Les gouvernements ne purent renoncer aux délégations financières de l'Empire sans rendre indispensable pour l'avenir une augmentation du produit de leurs impôts. C'est ce qui a été exprimé plusieurs fois au cours des discussions du *Landtag* prussien sur le budget. M. de Miquel, ministre des finances de Prusse, déclara que si l'on ne prenait pas des mesures énergiques, la situation financière des États deviendrait de plus en plus obérée. Le chevalier de Zedlitz, orateur des conservateurs libres, rappela à cet égard que l'introduction du système des délégations faite par l'Empire au profit des États avait, dans les lois fiscales de ces derniers, amené une atténuation d'impôt au profit des classes pauvres. L'Empire cessant, à l'avenir, de fournir des subventions, la question se pose de savoir si l'on peut maintenir en Prusse l'exemption des impôts inférieurs à 900 marks. Si cette question est résolue par la négative, les classes pauvres s'apercevront que les impôts directs ne se supportent pas plus facilement que les impôts de luxe, tels que l'impôt, naguère projeté, sur la fabrication du tabac.

Ces observations, et d'autres semblables, constituent des symptômes dignes d'être médités par les adversaires de l'impôt du tabac et de la réforme fiscale de l'Empire.

Deux projets de grande portée furent soumis au Landtag. Le premier concernait la revision de la loi prussienne du 7 mars 1822, sur le timbre. Ce projet se proposait principalement pour but de codifier à nouveau les dispositions sur le timbre en vigueur dans le royaume, et que de nombreuses modifications émanées des législations impériale et locale, ainsi qu'une jurisprudence considérable, avaient rendues compliquées et souvent obscures. En même temps, on abrogeait certaines dispositions surannées, et on les remplaçait par des règles plus conformes aux nécessités actuelles. En général, le projet n'élevait pas les droits perçus sur les transactions ; il se contentait de faire disparaître

une singulière lacune. Dans les transmissions immobilières faites dans un but de spéculation, il arrive fréquemment, surtout dans les grandes villes, que les titres passent de mains en mains avec bénéfices, avant que l'immeuble ne change réellement de propriétaire. D'après le droit en vigueur, le contrat final supporte seul le droit de timbre applicable aux ventes, tandis que les contrats intermédiaires, quoiqu'ils donnent lieu en général à un bénéfice, ne sont soumis qu'à un timbre de cession de 1 mark 50 pf. On propose, pour ces actes intermédiaires, un droit plus élevé.

Un autre projet concerne l'organisation du crédit personnel des classes moyennes, notamment des artisans et des cultivateurs exploitant eux-mêmes, à l'aide de l'institution d'un établissement central de crédit. Le but de cet établissement est de favoriser, à l'aide de prêts, la réunion des sociétés coopératives de crédit, de consommation et de production actuellement existantes : les moyens d'obtenir ce résultat lui seront fournis par une subvention une fois payée de l'État, laquelle s'élèvera à 5 millions de marks, et par les opérations auxquelles il pourra se livrer et qui seront notamment les dépôts et l'escompte des effets de commerce. L'établissement sera doté de la personnalité civile et sera placé sous la direction de l'État et d'un conseil formé de représentants des sociétés coopératives. Nous rendrons compte ultérieurement de l'issue de ce projet.

Parmi les propositions émanant de l'initiative parlementaire et soumises au Landtag prussien, les deux suivantes, qui émanent du centre, sont dignes d'attention.

La première concernait la création d'une direction du culte catholique dans le ministère des cultes prussien.

L'autre réclamait une plus grande indépendance pour les congrégations religieuses dans l'État. A cet effet, on demandait qu'on remît en vigueur certaines dispositions abrogées par la loi prussienne du 15 juin 1875, et relatives à l'indépendance de l'administration et au placement des capitaux des congrégations, notamment les articles 15, 16 et 18 du titre II de la loi administrative prussienne du 31 janvier 1850.

Ces propositions furent repoussées par le Landtag.

Nous avons parlé plus haut de la proposition des bimétallistes et de son résultat.

L'administration prussienne a fait paraître quelques décisions, parmi lesquelles il faut signaler :

L'édit royal du 15 décembre 1894, qui réorganise l'administration des chemins de fer prussiens. (*Bulletin des lois*, 1895, p. 11).

L'ordonnance du 14 janvier 1895, qui introduit l'ordonnance

municipale de la circonscription de Wiesbaden du 8 juin 1891 dans certaines villes de cette circonscription. (*Bulletin des lois*, 1895, p. 9.)

L'édit royal du 24 janvier 1895, qui distrait des attributions du ministère du commerce et de l'industrie, les écoles rurales, pour les renvoyer au ministère de l'agriculture, des domaines et des forêts. (*Bulletin des lois*, 1895, p. 7).

Bavière. — Les réformes entreprise, depuis peu de temps, par les législations impériale et prussienne, en faveur de l'agriculture, ont eu leur répercussion en Bavière. Les Chambres d'agriculture créées en Prusse par la loi du 30 juin 1894 (1) n'avaient pas lieu d'être introduites en Bavière, où, depuis 1809, une union agricole établie pour tout le royaume et placée sous la protection du roi, a représenté d'une manière satisfaisante jusqu'à présent, les intérêts de l'agriculture. Cette union s'est déterminée cependant, pour tenir compte du mouvement nouveau, à satisfaire en ce qui concerne tant son organisation que la détermination de ses attributions, à des vœux souvent exprimés. Il fut décidé qu'on adjoindrait aux comités de district de l'union certaines personnes compétentes, empruntées aux communes, que les représentations de l'union dans les cercles seraient également renforcées par l'addition de membres nouveaux et qu'il serait constitué, pour la défense générale de tous les intérêts des agriculteurs bavarois, un « Conseil bavarois de l'agriculture ».

Une autre mesure prise par le gouvernement en vue des intérêts agricoles est l'élaboration d'une loi réglementant l'assurance des bestiaux. Le projet rédigé dans ce but n'a pas encore paru, il doit être publié prochainement.

Wurtemberg. — Dans les premiers jours de février ont eu lieu les nouvelles élections au Landtag wurtembergeois. Le résultat de ces élections fut la restauration d'une majorité de représentants du centre, du parti du peuple et du socialisme, fait important pour la revision prochaine de la constitution. Nous avons parlé naguère des tentatives faites l'an dernier par le gouvernement dans le but de débarrasser des privilégiés la Chambre des représentants et de n'admettre dans cette Chambre que des représentants élus. La seconde Chambre du Landtag, dont la session s'est ouverte le 25 février, remit cette fois la question sur le tapis par un débat sur une adresse à envoyer au roi. On demandait, comme base de la revision de la constitution, la suppression du droit, attaché à la

(1) Comp. *Revue* de novembre-décembre 1894, p. 491.

naissance et aux fonctions officielles, de faire partie de la seconde Chambre. M. de Mittnacht, ministre président, déclara que le gouvernement était prêt à accepter cette modification à la constitution, mais se prononça avec énergie contre la chambre populaire demandée par les socialistes. L'adresse fut votée à une grande majorité ; quelques privilégiés même s'y associèrent ou, du moins, n'y firent aucune objection.

De l'avis général, la route qui conduit à la revision de la constitution est désormais aplanie pour le gouvernement.

Le discours du trône promettait, entre autres innovations importantes, une revision des impôts directs, principalement l'introduction d'un impôt général et progressif sur le revenu, une réorganisation complète du système d'impôts communaux et corporatifs, enfin l'abolition législative des bourgmestres à vie dans les grandes villes et leur nomination par l'élection. Ces promesses n'ont pas, jusqu'à présent, eu de suite.

Bade. — La représentation diplomatique du grand-duché de Bade a été complétée par la création d'une légation à Munich et à Stuttgard ayant son siège à Munich.

Alsace-Lorraine. — Dans le Landesauschuss deux lois importantes ont été votées. La première concerne l'imposition des propriétés bâties. L'impôt des portes et fenêtres a été remplacé par un impôt sur le revenu.

L'autre loi est relative aux caisses d'épargne dans le régime desquelles elle introduit des améliorations importantes.

Lippe-Detmold. — Après la mort du prince Lippe-Detmold, la couronne passa sur la tête de son frère, lequel était incapable de régner. Cette circonstance fit naître des dissentiments sur le choix du régent et sur la succession au trône. La régence fut confiée au prince Adolphe de Schaumburg-Lippe qui y avait été appelé par le prince défunt. La légalité de ce choix fut contestée par le comte Ferdinand de Lippe-Biesterfeld Weissenfeld. Une loi sur la régence établit un état provisoire, qui consistait à laisser la régence au régent qui en était saisi, jusqu'au moment où la question de la succession au trône serait tranchée par le conseil fédéral.

Robert Piloty,
Professeur de droit public à l'Université de Wurzbourg.

Traduit par M. Wahl, professeur à la Faculté de Droit, de Lille.

PORTUGAL

(MAI 1894-JUILLET 1895)

D'importants événements d'ordre politique, économique et financier se sont produits en Portugal depuis la publication de notre précédente chronique. Nous allons les retracer très brièvement.

LA POLITIQUE. — Le parti qui s'intitule « *régénérateur* » continue à être représenté dans le gouvernement par le ministère Hintze.

Les deux partis *progressiste* et *républicain* se sont alliés contre ce ministère et ont multiplié les réunions politiques sur divers points du pays. Les deux partis alliés se sont efforcés, dans ces réunions, d'attirer l'attention sur le danger menaçant de la dictature : le gouvernement, en effet, prétendait renvoyer le Parlement et autoriser la perception des impôts par décret, malgré la Constitution.

Quelques membres, et non des moins importants, du parti *progressiste* se sont refusés à payer leurs impôts, mais les tribunaux supérieurs ont jugé ce refus mal fondé : d'après leur jurisprudence, le droit de juger des actes dictatoriaux n'appartient qu'au seul Parlement.

On a récemment promulgué une réforme électorale dont le résultat est de modifier l'organisation de la Chambre des députés et d'établir des incompatibilités : cette réforme était depuis longtemps réclamée par l'opinion publique : sa réalisation n'a pas laissé néanmoins de causer une grande sensation dans le public. Le parti progressiste a témoigné d'un grand mécontentement, et dans une réunion plénière, convoquée par son *leader*, il a décidé, en manière de protestation, de ne s'occuper en rien des prochaines élections. On a cru tout aussitôt à une démission du ministère qui ne pouvait faire décemment d'élections si l'opposition tout entière persistait à s'abstenir : on voyait déjà le parti progressiste au pouvoir. Il n'en a rien été. M. Dias Ferreira, politique indépendant et président du conseil des ministres avant la formation du cabinet actuel, déclara désapprouver l'abstention des progressistes. On supposa alors que M. Dias Ferreira remplacerait le parti progressiste dans l'opposition : on voyait en lui le chef futur du cabinet en cas de chute du ministère actuel.

Les progressistes, surpris et contrariés, ont alors modifié leur

attitude envers la couronne, et l'on put croire que l'abstention annoncée ne serait point maintenue.

Quoi qu'il en soit, le ministère ne paraît rien moins qu'effrayé; il a édicté de nombreuses mesures d'une importance capitale sur les finances, les colonies, l'instruction publique, l'administration générale.

Finances. — Si l'on en croit les comptes publiés dans le *Diario do Governo* (journal officiel) du 1er juillet 1895, la situation financière s'est beaucoup améliorée. Le budget de 1893 prévoyait un déficit de 2,500 *contos* (1) et pourtant les dépenses ne dépassèrent point les recettes.

Ce fait très remarquable est expliqué tout au long dans le Journal officiel : dans les quinze dernières années, les recettes publiques ont monté de 24,000 à 46,000 contos (en négligeant les fractions) et les dépenses se sont élevées de 34,000 à près de 46,000 contos. En 1890 et 1891, les recettes étaient descendues de 41,000 à 38,000 contos ; aussitôt après, elles montèrent à 43,000 contos ; en même temps, les dépenses se réduisirent de 55,000 à 52,000 contos. Nouveau progrès en 1892-1893, où les dépenses descendirent à 47,000 contos et en 1893-1894 à 46,000. Il en résulta que le déficit, qui avait été jadis de 13,000 et 14,000 contos, baissa à 4,000 contos en 1892-1893 et se transforma en excédent dans l'année 1893-1894.

En résumé, les comptes de 1893-1894 donnent les résultats suivants :

Recettes ordinaires.....	45.844,476 : 694
Dépenses ordinaires et extraordinaires.	45.842.378 : 738

La situation des créanciers étrangers s'est aussi améliorée. Ils recevaient déjà un tiers de leurs intérêts payable en or : la loi du 20 mai 1893 leur avait donné droit, en plus, à une part dans les recettes douanières : la moitié de ce qui dépassait 11,400 contos. Au moment du vote de la loi, les produits des douanes donnaient 10,000 contos ; dans l'année suivante, elles donnèrent un excédent de 800 contos sur lesquels 400 contos ont constitué le bénéfice des créanciers étrangers. En 1894-1895, l'excédent des douanes a été de 1,200 contos : bénéfice pour les créanciers, 600 contos.

La cote des fonds portugais a été aussi très satisfaisante. Le 3 0/0 extérieur qui, en décembre 1893 était coté 20 7/32 et 19 19/32, monta à 25 21/32 en décembre 1894 ; le 4 0/0 monta de 116 111/25 à 155 151 ; et le 4 1/2 s'éleva de 135 75 à 180 75, 50.

(1) Le conto équivaut à peu près à 5,000 francs.

Le contrat du 9 février dernier entre le gouvernement et la Banque de Portugal ne laissa pas de contribuer aussi au relèvement des finances nationales. Ce contrat fixa à 21,000 contos, exempts d'intérêts, le crédit ouvert au gouvernement dans son compte-courant avec la Banque; le crédit fixé en 1893 étant de 12,000 contos pour lesquels on avait stipulé l'intérêt de 2 0/0, le gouvernement économisa cet intérêt, soit 240 contos par an, de même qu'il économise l'intérêt de 1 0/0 pour le crédit supplémentaire de 6,000 contos, ouvert la même année 1893, ce qui fait encore une économie annuelle de 60 contos. Du contrat du 9 février résulte donc pour l'État un bénéfice annuel de 300 contos.

Colonies. — Les colonies portugaises, surtout en Afrique, sont immenses ; toutefois, le gouvernement ne leur a pas toujours donné l'attention qu'elles méritent. L'indolence et le *laissez faire* de l'administration coloniale ont provoqué la hardiesse, non seulement des diverses puissances européennes, mais encore des indigènes, qu'on a trop longtemps accoutumés à voir l'impunité des potentats rebelles.

De là, l'audace avec laquelle quelques chefs du Mozambique, et en particulier ceux de Mazaia et Xichacha, dans le *districto* de Lourenço Marques (territoire de la baie Delagoa) se sont insurgés contre la souveraineté portugaise.

Le gouvernement de la colonie de Mozambique fut aussitôt confié à M. Ennes et diverses expéditions ont, en maintes rencontres, dispersé les insurgés. Le Mozambique est donc considéré officiellement comme pacifié, mais il subsiste encore des doutes sur l'attitude qu'il conviendra de prendre à l'égard du *Gungunhana*, le puissant potentat indigène, qui peut disposer de six mille guerriers et qui est une menace permanente pour la tranquillité de notre possession.

Dans une autre partie de l'Afrique, la province d'Angola devient l'objet de l'attention des pouvoirs publics. Dans la partie orientale, on a organisé un nouveau district qui comprend le vaste pays de Lunda. A la tête de cette nouvelle circonscription a été placé comme gouverneur le célèbre explorateur africain, major Henri de Carvalho. Le district de Lunda est limité au Nord et à l'Ouest par les limites mêmes de la province, à l'Ouest par le fleuve Cuanzo et au Sud par le fleuve Cassai. On compte y établir des commandements militaires, dont un à Cassassa et un autre à Guimbundo. De plus, le gouverneur a résolu la construction d'une voie ferrée au sud de l'Angola. On pense aussi à constituer sérieusement la

propriété territoriale sur le modèle de l'act Torrens australien : tel est, au moins, le projet du ministre des colonies.

Législation industrielle. — Il était opportun de compléter la législation sur la propriété industrielle et de simplifier les formalités existantes. Le décret du 15 décembre 1894 a réglé les diverses matières des brevets d'invention, des brevets pour l'introduction de nouvelles industries, des marques industrielles et commerciales, du nom industriel ou commercial : il a réglementé, en outre, la question de la concurrence déloyale et des fausses indications de provenance.

Une des plus importantes simplifications consiste dans la faculté accordée aux intéressés d'envoyer par la poste les documents et les sommes destinées au paiement des frais, qu'ils devaient jusque-là porter eux-mêmes. Les étrangers n'ont besoin ni d'intermédiaires ni d'interprètes et peuvent déposer leurs documents écrits en langue française ; c'est l'administration qui se charge elle-même de la traduction moyennant la taxe additionnelle de 2 fr. 50. Le brevet d'invention est accordé au premier déposant : on ne l'accorde pas quand l'invention a été décrite dans une publication depuis plus de cent ans, ou lorsqu'elle a déjà été exploitée en Portugal.

Les produits chimiques et pharmaceutiques ne sont pas brevetables. La propriété d'un brevet est transmissible comme toute propriété mobilière. La contrefaçon d'un brevet est punie d'une amende de 91 à 227 francs.

Le régime des marques de fabrique a subi plusieurs modifications. Le dépôt d'une marque constitue une propriété : la protection de la loi s'étend aux nationaux, aux étrangers établis en Portugal et aux Portugais établis à l'étranger.

On a soin de distinguer de la marque le nom industriel : celui-ci s'applique uniquement sur des enseignes, bannières, façades, vitrages et papiers de comptabilité ou de correspondance.

On a dit et écrit que le décret marquerait le point de départ d'une nouvelle ère pour le développement de la propriété industrielle en Portugal.

La législation industrielle s'est aussi augmentée du décret du 10 juillet 1895, sur le service d'inspection et de surveillance consacré à la sûreté des ouvriers employés aux diverses constructions civiles. Ce décret impose des conditions de publicité des constructions en cours d'exécution, désigne des charpentiers-architectes experts, etc. Il s'occupe spécialement des enfants mineurs et garantit l'observation de l'hygiène dans les ateliers.

Législation électorale. — Le décret du 28 mars 1895 a remanié à fond la législation antérieure sur l'élection et l'organisation de la Chambre des députés. Au dire du gouvernement, cette réforme était indispensable depuis que le Parlement s'était laissé emporter à des irrégularités qui contraignirent le pouvoir exécutif à proclamer la dictature.

L'organisation des recensements a été modifiée du tout au tout, et les éléments de capacité électorale simplifiés. On a restreint les attributions jusqu'à présent discrétionnaires, des comités recenseurs, et augmenté celles de l'autorité judiciaire. Sur ce point, la nouvelle législation portugaise se rapproche de la française, avec cette différence toutefois, que, chez nous, le président du conseil municipal n'ayant pas le caractère du maire français, c'est le pouvoir judiciaire qui nomme un des membres, l'autre étant nommé par le comité du *districto* qui, dans ce cas, joue le rôle du préfet en France.

Le recensement ne se fait que tous les trois ans, ce délai constituant la durée normale des législatures.

Le nombre des députés est abaissé de cent soixante-dix à cent vingt.

Pour l'élection des députés, on a décrété le scrutin de liste par *districto*, depuis le minimum de deux députés jusqu'au maximum de quatorze. On n'annule point les influences locales, mais on leur enlève la prépondérance exclusive, dont les résultats, dans l'opinion du gouvernement, sortaient absolument du caractère que doit conserver un Parlement.

On a établi des incompatibilités et des inéligibilités. Sont inéligibles les membres des conseils administratifs, les gérants ou fiscaux d'entreprises ou sociétés organisées par contrat ou concession spéciale de l'État, ou subventionnées par lui, les employés de la maison du Roi, les directeurs de la douane, etc. Il y a incompatibilité relative pour les magistrats administratifs et judiciaires, les autorités militaires, etc. Il y a encore incompatibilité entre un siège législatif et la place de directeur général ou de directeur des services d'un ministère quelconque, celle de chef de bureau de comptabilité, etc. Il ne pourra y avoir à la Chambre plus de 40 fonctionnaires, ni plus de 20 médecins ou avocats.

Les travaux du recensement électoral se poursuivent en ce moment dans tout le pays, et il est à croire que les élections générales auront lieu en novembre prochain.

Lois sur la procédure civile et criminelle. — Le ministre de

la justice a promulgué plusieurs décrets, qui ont été bien reçus et qui modifient sensiblement la procédure criminelle et commerciale. Les lois commerciales ayant été profondément modifiées, il devenait indispensable d'adapter une nouvelle procédure aux nouveaux textes de lois. Cette utile réforme, en date du 24 janvier dernier, répondait à une nécessité pressante : elle réglementa soigneusement la forme dans laquelle le jury commercial devait être élu et aussi les modes de recensement des électeurs.

D'après ce nouveau code, sont électeurs tous les commerçants immatriculés depuis une année, les associés à responsabilité illimitée dans les sociétés commerciales ayant plus d'une année d'existence et les directeurs des banques et des compagnies. Les conditions de l'éligibilité des jurés sont restreintes et soigneusement définies.

Pour se conformer aux principes nouveaux d'après lesquels les peines doivent prévenir les récidives, les Cortès ont voté le 6 juillet 1894, une loi sur la libération conditionnelle, loi applicable aux condamnés à de longues peines qui en ont accompli les deux tiers sous le régime dit *pénitentiaire*, lorsque, en outre, ils paraissent s'être amendés. De plus, les tribunaux peuvent appliquer aux peines correctionnelles de deux à cinq ans, le système dit du *sursis*, si l'inculpé n'a jamais été condamné. La même loi autorise le gouvernement à établir et à seconder des associations protectrices des condamnés.

Le ministère de la justice a fait promulguer nombre d'autres décrets que le manque d'espace nous force de passer sous silence. Nous ne laisserons pas, cependant, de mentionner un décret autorisant la revision des procès déjà jugés, quand une erreur judiciaire aura été découverte, et un autre décret sur la responsabilité des délinquants, dans des conditions mentales déterminées, texte se rattachant aux théories modernes de Marro, de Lombroso, etc.

On dit aussi que le ministre de la justice prépare un second décret, complémentaire du premier, sur la revision des procès, au cas d'erreurs judiciaires. On croit que ce décret prévoit la restitution des frais du procès et en général de toutes les dépenses indûment imposées à l'inculpé.

Nous avons, du reste, le dessein de rapporter minutieusement, dans une chronique ultérieure, les détails de cette réforme, il y aura lieu aussi de traiter des nouvelles lois militaires, qui ont sensiblement modifié le caractère de l'armée portugaise.

CANDIDO DE FIGUEIREDO,
Membre de l'Académie royale des sciences de Lisbonne.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

La doctrina de Monroe (La doctrine de Monroe), par José Maria Céspedes, La Havane, 1893, vi-511 pages.

Livre curieux, qui emprunte aux événements dont Cuba est le théâtre, un intérêt d'actualité. L'auteur est un patriote cubain. Il porte un nom qui rappelle celui du héros de la grande insurrection de 1868. Lui-même ne dissimule pas ses regrets ; il laisse entrevoir ses espérances (p. 428). Mais, entre le maintien de la domination espagnole et l'annexion aux États-Unis, il n'hésite pas. A la pensée que « la perle des Antilles » pourrait être incorporée à la république anglo-saxonne, l'antagonisme de race se révolte. C'est en termes sévères (*la falange de los pobres de espiritu*), qu'il qualifie ceux de ses compatriotes qui, en petite minorité, sont favorables à l'annexion (p. 424). Les convoitises manifestées en pleines chambres américaines à l'endroit de Cuba, « ce fruit qui tôt ou tard doit tomber aux mains de ses puissants voisins » (p. 8), lui font jeter un cri d'alarme. Ainsi s'explique le ton dans lequel le livre est écrit. C'est avant tout une œuvre de polémique. Ce que son auteur se propose, ce n'est pas tant d'écrire une étude historique, que de dénoncer la transformation que les États-Unis ont fait subir à la doctrine de Monroe, l'habileté avec laquelle ils la font servir à la réalisation de leurs ambitieux desseins.

Il faut, pour se rendre un compte exact de la portée des deux déclarations contenues dans le message du 2 décembre 1823, ne pas perdre de vue les circonstances dans lesquelles le président Monroe avait été amené à les faire. La Russie, sous le couvert d'une compagnie privilégiée pour le commerce des pelleteries, avait pris pied dans le Nord-Ouest du continent américain. Elle élevait des prétentions qui pouvaient, à un moment donné, gêner l'expansion des États-Unis vers le Pacifique. L'Angleterre, de son côté, avait profité des difficultés avec lesquelles l'Espagne était aux prises, pour chercher à transformer en un établissement territorial les droits de simple exploitation commerciale, que les traités de 1763, 1783, 1786 reconnaissaient à ses nationaux sur la partie de la côte orientale de la presqu'île du Yucatan comprise entre les rivières Bélize et Honda. Dès le 22 juillet 1823, dans deux notes remises aux cabinets de Pétersbourg et de Londres, John Quincy Adams, alors secrétaire d'État, protestait contre ces prétentions, et déclarait que le continent améri-

cain devait être dorénavant considéré comme fermé aux Puissances européennes pour la création d'établissements coloniaux nouveaux (p. 169, 170). C'est cette thèse que Monroe reprend dans son message, dont il fait l'objet de l'une des deux déclarations contenues dans ce document : « Le moment est venu d'affirmer comme un principe tou-« chant aux droits et intérêts des États-Unis, que le continent amé-« ricain, par suite de la condition libre et indépendante qu'il a acquise « et conservée, n'est plus susceptible d'être dans l'avenir l'objet de « colonisation de la part d'un État européen (p. 178). »

La seconde déclaration, de beaucoup la plus développée, se rapporte à un tout autre ordre d'idées. Elle nous ramène à ces conceptions rétrogrades qui ont, au lendemain du congrès de Vienne, inspiré la politique de la plupart des grandes Puissances européennes. On sait comment la Sainte-Alliance était arrivée à faire du principe de légitimité un principe à portée tout à la fois constitutionnelle et internationale, comment, après avoir dénié aux peuples le droit de régler par des garanties constitutionnelles la mesure de l'autorité du prince, elle en était venue, par une déduction logique, à leur dénier le droit d'apporter des modifications au cadre territorial dans lequel cette autorité s'exerçait. Il était tout naturel qu'elle se préoccupât de la situation des colonies espagnoles en insurrection contre la mère-patrie, qu'elle songeât à leur appliquer, en même temps que le principe de légitimité, son procédé de sanction, à savoir l'intervention. Dès janvier 1818, l'idée de mesures collectives à prendre contre les colonies insurgées est lancée par le czar Alexandre. Elle est reprise et discutée en novembre 1822 au congrès de Vérone. On ne parvient pas, il est vrai, à se mettre d'accord. Quelques mois après, au milieu de l'année 1823, le gouvernement français saisissait à nouveau les Puissances alliées d'un projet de conférence pour régler en commun la question des colonies espagnoles.

Parmi les Puissances européennes, il y en avait une, toutefois, l'Angleterre, qui avait refusé nettement d'entrer dans ces combinaisons. Quels étaient au juste les mobiles de sa politique, sympathie, calcul commercial, crainte de l'influence française, c'est là un point que je n'ai pas à rechercher ici. Toujours est-il que, dès 1818, elle avait commencé à prendre position, en déclinant les propositions d'action collective contenues dans le memorandum russe. Avec l'arrivée de Canning aux affaires, son attitude d'opposition s'accentue. En plein Congrès de Vérone, le 26 novembre, elle déclarait, par la bouche de Wellington, qu'elle ne pourrait indéfiniment s'abstenir de reconnaître les nouveaux États. Sa politique se précise, au fur et à mesure qu'augmente, avec le progrès de notre intervention en Espagne, l'influence du gouvernement des Tuileries sur celui de Madrid. Il y a comme une gradation de ton, qu'on suit dans la correspondance de Canning (p. 170-172).

Dans sa note du 31 mars 1823, il se contente encore de répéter ce

que Wellington avait déjà dit à Vérone, que l'indépendance des colonies hispano-américaines est un fait accompli, et que leur reconnaissance comme État, par l'Angleterre, n'est plus qu'une question de circonstances. Dans une communication adressée le 19 août au gouvernement des États-Unis, il fait plus : il déclare nettement que, dans le cas où la France prêterait son concours à l'Espagne pour ramener ses colonies sous son autorité, le gouvernement anglais n'hésiterait pas à s'entendre avec celui des États-Unis pour s'y opposer. Le lendemain, dans une note confidentielle remise au ministre américain à Londres, Richard Rush, il s'expliquait sur une éventualité bien faite pour préoccuper le gouvernement anglais, celle où le gouvernement de Ferdinand VII se déciderait, en retour de l'assistance matérielle et morale que lui prêtait la Sainte-Alliance, à céder à une Puissance européenne quelqu'une de ses colonies : l'Angleterre était décidée à ne pas laisser une pareille cession s'opérer. Enfin, dans un entretien qu'il avait, le 9 octobre 1823, avec notre ambassadeur à Londres, le prince de Polignac, Canning laissait clairement entendre la conduite énergique qu'au besoin il était décidé à tenir : le gouvernement britannique est convaincu que toute tentative pour replacer les colonies sous la domination de l'Espagne est inutile ; quant au concours prêté par une Puissance quelconque à la métropole, le gouvernement anglais y verrait *un nouveau conflit*, dans lequel il se réservait de prendre l'attitude qu'il croirait la plus conforme à ses intérêts.

C'est sur ces entrefaites, que le gouvernement des États-Unis crut devoir faire connaître à son tour, publiquement, officiellement, sa manière de voir. Dès avril 1822, il avait reconnu comme Etats les colonies insurgées. Il n'avait donc pas à s'expliquer sur leur situation internationale, mais sur la prétention de la Sainte-Alliance d'appliquer aux rapports des colonies espagnoles et de leur métropole le principe de légitimité, de faire rentrer le conflit dans son système d'intervention. De là, cette seconde déclaration que le président Monroe consignait dans son message. « Nous devons, disait-il entre autres « développements, à la franchise et au caractère amical des relations « que nous entretenons avec les Puissances européennes de déclarer « que nous considérerons toute tentative de leur part pour étendre « leur système politique à une partie quelconque de cet hémisphère, « comme un danger pour notre paix et notre sécurité. Nous ne som- « mes pas intervenus et nous n'interviendrons pas dans les rapports « entre une Puissance européenne et ses colonies. Mais relativement « aux gouvernements qui ont déclaré leur indépendance et qui l'ont « maintenue, et dont nous avons, pour de graves raisons et de justes « motifs, reconnu l'indépendance, nous sommes résolus à voir, dans « toute intervention pratiquée par une Puissance européenne en vue « de les opprimer, une manifestation de dispositions hostiles « (*unfriendly disposition*) à l'égard des États-Unis. »

Inapplicabilité dans l'avenir de la théorie de l'occupation au continent américain, inapplicabilité aux colonies insurgées du système politique de la Sainte-Alliance et de son procédé de réalisation, l'intervention, telles sont les deux propositions contenues dans le message du 2 décembre 1823. Les examine-t-on au point de vue du droit des gens, on voit qu'elles sont de valeur sensiblement différente. Affirmer, en termes généraux et absolus, que le continent américain ne pouvait plus servir à de futures colonisations, partant, qu'il ne comportait plus l'application de la théorie de l'occupation, c'était une prétention dont on pouvait fort bien, étant donnée l'étendue des territoires du Nord-Ouest qui n'avaient pas encore été l'objet d'une prise de possession, contester le bien fondé. Et l'on comprend que la Russie et l'Angleterre se soient trouvées d'accord pour répondre à la note du 22 juillet, où se trouvait énoncée pour la première fois la thèse que Monroe devait reprendre dans son message, qu'elles continueraient à considérer « les parties non encore occupées du continent amérî- « cain comme restant ouvertes, comme par le passé, à de futurs éta- « blissements par occupation ou priorité de découverte » (p. 170). De fait la doctrine Monroe n'a pas empêché l'Angletere d'étendre jusqu'au Pacifique ses possessions de l'Amérique du Nord. Les États-Unis s'y sont si peu opposés qu'à différentes reprises ils ont conclu avec la Grande-Bretagne des traités de limites pour la fixation de leurs frontières respectives, et qu'en 1871, dans un conflit d'interprétation à propos de l'une de ces conventions, ils ont accepté l'arbitrage de l'empereur d'Allemagne.

Si la première des déclarations contenues dans le message prêtait à critique, il en va tout autrement de la résolution, très nettement indiquée sous la forme diplomatique en laquelle elle était énoncée, d'empêcher au besoin par la force toute application du principe de légitimité au conflit qui s'était élevé entre l'Espagne et ses colonies. En prêtant à l'Espagne son concours matériel, la Sainte-Alliance eût pratiqué une intervention dans un de ces cas où, de l'avis de tous, l'intervention doit être considérée comme illégitime, comme contraire au droit des gens. Il ne s'agissait, en effet, de rien moins que de priver des groupes politiques, conscients d'eux-mêmes, de l'indépendance de fait qu'ils avaient su conquérir. En menaçant de s'y opposer par la force, les États-Unis, comme d'ailleurs l'Angleterre, ne faisaient qu'user de leur droit. La prohibition des interventions illégitimes n'est pas une simple règle théorique. Elle a sa garantie dans le droit qu'ont les autres États de la faire respecter, sa sanction dans ce qu'on appelle la contre-intervention. Les États-Unis, que des menaces d'intervention contre les colonies espagnoles atteignaient dans leurs intérêts, y répondaient par une menace de contre-intervention. Il n'y avait, dans cette attitude, rien que d'absolument correct. La menace devait produire son effet. A la fin de l'année 1823, et dans le courant de l'année 1824, les cabinets des Puissances alliées

furent bien encore saisis de propositions de conférences en vue de régler la question des colonies espagnoles (p. 188). Ces propositions n'eurent aucune suite. L'accord anglo-américain, qui résultait d'une manière suffisamment claire des notes de Canning et des déclarations de Monroe, les avait par avance frappées de stérilité.

En somme, à s'en tenir aux termes du message, il n'y avait, dans la doctrine formulée par le président Monroe, qu'une doctrine de circonstance, aux applications concrètes, à la portée parfaitement définie. Elle ne devait pas garder, dans l'esprit du gouvernement des États-Unis, aux yeux de l'opinion publique, cette signification étroite, ce caractère de thèse d'occasion formulée en vue de circonstances données. Peu à peu on a fait abstraction des termes du message, des circonstances de fait dans lesquelles il était intervenu. On a séparé l'esprit de la lettre. On a découvert et lu « entre les lignes » tout un programme politique, dont les déclarations officielles n'étaient que l'application. Malgré la diversité des objets auxquels elles se rapportaient, les solutions du message sont apparues comme se rattachant à une même idée qui leur sert de lien, qui est l'idée maîtresse dont le président n'avait fait que déduire les conséquences, et cette idée, c'est que les questions américaines sont des questions dont le règlement ne regarde que les Américains, c'est que l'Amérique doit être aux seuls Américains.

Non pas qu'on entendît exprimer par là l'existence d'un concert américain destiné à être, pour le règlement des affaires américaines, ce qu'est le concert européen pour le règlement des affaires européennes. Parmi les États des deux Amériques, il en est un, en effet, qui, à raison de l'importance de sa population et de ses ressources, de l'ancienneté et de la supériorité de sa constitution et de son organisme politique, se trouve tout naturellement indiqué pour jouer le rôle d'arbitre des destinées du Nouveau-Monde : ce sont les États-Unis. La formule « l'Amérique pour les Américains » a, elle aussi, son sens caché, tout comme le message de 1823 a ses sous-entendus. Elle doit se traduire : l'Amérique pour les Américains du Nord (p. 195, 249, 365).

Et c'est ainsi que s'est formée une doctrine Monroe, deuxième manière, qui n'a de commun avec le message de 1823, que le nom du président sous l'autorité de qui on l'abrite. C'est elle qui, dans l'esprit du gouvernement et du peuple des États-Unis, a pris la place de celle qui résultait des déclarations de 1823. C'est à elle qu'ils songent, lorsqu'ils se réclament de la doctrine Monroe. Doctrine singulièrement vague dans sa définition, d'une souplesse, d'un opportunisme remarquable dans ses applications, en réalité programme politique dont le but est d'écarter du Nouveau-Monde toute action des Puissances européennes, mais pour lui substituer l'hégémonie de la grande république du Nord.

Moins de deux années, d'ailleurs, après le fameux message, les

républiques nouvelles savaient à quoi s'en tenir sur les véritables intentions du gouvernement des États-Unis. En 1824, Bolivar, *El Libertador*, provoquait la réunion à Panama d'un Congrès. Il s'agissait, entre autres questions, d'arrêter en commun les mesures destinées à rendre effectives les déclarations faites par le président Monroe (p. 189). Il semble que les États-Unis auraient dû être les premiers à se prêter à une combinaison diplomatique qui, en réunissant les différents États du Nouveau-Monde dans une action commune, leur permettrait d'opposer une résistance sérieuse à toute nouvelle tentative d'intervention des Puissances européennes. Il n'en fut rien. John Quincy Adams, qui avait été cependant le secrétaire d'État de Monroe lors de l'élaboration du message et qui lui avait succédé dans la présidence de l'Union, déclina l'invitation qui lui avait été adressée. Si les « frères du Sud » avaient pu garder quelque illusion, les termes d'une résolution votée par le Congrès de Washington étaient bien faits pour la dissiper. Les États-Unis, y était-il dit, ne croyaient pas devoir se lier par des engagements diplomatiques ; ils entendaient garder entière leur liberté d'action, et se décider, au cas où une crise nouvelle viendrait à se produire, d'après ce que leur conseillerait le souci de leur propre honneur et de leur propre intérêt (p. 184-191).

Politique prudente, sinon très logique, et dont M. Cespedes n'a pas grand'peine à faire ressortir les contradictions. Il y avait incontestablement, au fond du message de 1823, cette idée, qui n'est pas une doctrine proprement américaine, mais qui forme l'un des principes les plus certains du droit des gens, à savoir qu'un groupe social, qui est parvenu à se créer une indépendance de fait, a droit au respect non seulement de son intégrité politique, mais aussi de son intégrité territoriale. Or, par un phénomène singulier, il se trouve que ce qui est principe, lorsqu'il s'agit des Puissances européennes, cesse de l'être lorsqu'il s'agit des États-Unis. Ils semblent tout au moins l'avoir complètement oublié, lorsque, à la suite d'une comédie remarquablement bien réglée, ils parvenaient à détacher du Mexique une de ses provinces, le Texas, pour ensuite se l'incorporer (p. 197-233). Ils ne s'en soucieront pas davantage, quelques années plus tard, lorsqu'ils laisseront s'organiser sur leur territoire, avec la complicité des autorités locales, ces scandaleuses expéditions de flibustiers qui, de 1845 à 1860, ont menacé la sécurité des gouvernements de l'Amérique centrale (p. 359-366).

En 1861, il intervenait entre l'Espagne et le Président de la République de Saint-Domingue un traité par lequel le territoire de la République était cédé à l'Espagne. Les États-Unis protestèrent au nom de la doctrine Monroe. En 1865, à la suite d'une insurrection contre laquelle elle se sentait impuissante à lutter, l'Espagne renonçait à se prévaloir du traité de 1861, et rendait à Saint-Domingue son indépendance. Deux ans après, des négociations secrètes se nouaient entre

les États-Unis et le *political Jockey* — le mot fut dit en plein Sénat — qui était à la tête de la République dominicaine. Elles aboutirent au traité du 29 novembre 1869, traité qui, moyennant une indemnité pécuniaire, concédait aux États-Unis la jouissance de la baie de Samana, et qui, de plus, dans un article additionnel, prévoyait la cession éventuelle de Saint-Domingue à l'Union. Ce projet de cession n'eut pas de suite, malgré l'insistance que, par deux fois, dans ses messages de mai et de décembre 1870, le président Grant mit à en recommander l'adoption. Or, parmi les raisons qu'il faisait valoir auprès du Sénat, que trouvons-nous? C'est qu'il fallait prévenir le retour d'une éventualité analogue à celle qui s'était produite en 1861, c'est qu'il n'y avait dans l'annexion de Saint-Domingue qu'une application de la doctrine Monroe (p. 239, 251, 253). Ainsi la même doctrine, au nom de laquelle on protestait en 1861 contre l'atteinte portée à l'indépendance de la République dominicaine, était invoquée en 1870 pour la justifier. Il est vrai qu'en 1861, il s'agissait d'une annexion réalisée au profit d'une Puissance européenne, l'Espagne, tandis qu'en 1870, il s'agissait d'une annexion réalisée au profit des États-Unis.

Cette doctrine Monroe dont se réclamait le président Grant, c'est la doctrine Monroe, deuxième manière, la doctrine en quelque sorte légendaire, celle qui s'est formée peu à peu pour servir de formule aux ambitions politiques des États-Unis, celle qui prétend faire du seul intérêt de l'Union la règle supérieure d'après laquelle doivent se résoudre les questions américaines. C'est elle que nous retrouvons invoquée au cours des difficultés diplomatiques, auxquelles ont donné lieu les projets de construction de canaux interocéaniques à travers l'Amérique centrale.

On sait les faits. En 1846, les États-Unis concluaient avec la République de la Nouvelle-Grenade, aujourd'hui les États-Unis de Colombie, un traité de paix, de commerce et de navigation. En retour d'avantages commerciaux, les États-Unis garantissaient la neutralité de l'isthme de Panama ainsi que les droits de souveraineté de la Nouvelle-Grenade sur cette partie de son territoire (p. 461-464). Quelques années après, l'Angleterre tirait très habilement parti des inquiétudes qu'avait fait naître la tolérance des États-Unis à l'égard des expéditions de flibustiers, pour obtenir d'eux des engagements qui paralysaient les droits qu'ils venaient de se ménager par le traité de 1846.

Le 19 avril 1850, elle concluait avec le cabinet de Washington un traité qui, du nom des plénipotentiaires qui le négocièrent, est connu sous le nom de traité Clayton-Bulwer. Prévoyant la construction d'un canal par la vallée du San Juan et les lacs de Nicaragua et de Managua, les deux parties contractantes s'engageaient à s'abstenir de tous faits de nature à donner à l'une d'entre elles une influence exclusive sur le canal. Les articles 2 à 7 en proclamaient la neutrali-

sation, neutralisation à laquelle les autres Puissances maritimes devaient être conviées à souscrire. Enfin par l'article 8, les deux Puissances déclaraient étendre leur protection à toute voie de communication, chemin de fer ou canal, qui se pourrait ouvrir à travers les isthmes de Tehuantepec ou de Panama (p. 465-466). Dispositions habiles, qui posaient d'une manière générale le principe du contrôle collectif. L'article 8 en particulier, s'il n'abrogeait par l'article 35 du traité de 1846, enlevait du moins aux États-Unis le droit de l'invoquer pour s'attribuer un contrôle exclusif.

Il est vrai qu'en 1850, l'éventualité de canaux interocéaniques, notamment d'un canal à travers l'isthme de Panama, paraissait quelque chose de bien invraisemblable. Les États-Unis étaient même fondés à considérer comme de très adroite politique les engagements qu'ils avaient pris dans le traité de 1846. N'avaient-ils pas, au prix de concessions illusoires puisqu'elles se rapportaient à une hypothèse qui semblait ne devoir jamais se présenter, donné des gages de leurs sentiments pacifiques à l'égard des États de l'Amérique centrale ? Mais lorsque, dans ces dernières années, la concession octroyée par la Colombie à une compagnie française eut montré la construction d'un canal à travers l'isthme de Panama comme une entreprise non seulement possible, mais prochaine, ils comprirent toute l'étendue de la faute qu'ils avaient commise.

Il leur fallait, pour pouvoir se replacer dans la situation avantageuse que leur faisait le traité de 1846, se dégager des stipulations qu'ils avaient imprudemment consenties en 1850. Aussi bien, dès 1880, ils engageaient avec l'Angleterre des négociations en vue d'obtenir l'abrogation, ou, tout au moins, la revision du traité Clayton-Bulwer. Or, rien de plus curieux que le ton sur lequel ils formulent leur réclamation. Ce qu'ils demandent à l'Angleterre, ce n'est pas, comme on pourrait le croire, de vouloir bien consentir à une revision amiable de la convention de 1850. Cette revision, elle est présentée par le gouvernement de Washington comme une obligation pour l'Angleterre, comme un droit pour les États-Unis. Et ce droit, sur quoi le fonde-t-on ? On fait bien valoir que, depuis 1850, les circonstances dans lesquelles le traité avait été conclu se sont modifiées. Ce ne sont là toutefois que des considérations accessoires. La raison déterminante, c'est de la doctrine Monroe, de l'intérêt supérieur des États-Unis, qu'on la tire. On se réclame de la doctrine pour exclure toute ingérence des États européens, quelque importants que soient leurs intérêts commerciaux, dans une question qu'on s'attache à présenter comme une question exclusivement américaine. Puis, le contrôle des Puissances européennes écarté, on lui substitue le contrôle exclusif des États-Unis. La doctrine Monroe, dans cette application nouvelle, n'a plus une portée simplement négative ; elle n'exprime plus seulement un principe de non-intervention au regard des Puissances européennes : elle se trouve avoir une portée positive. Elle

aboutit à ce résultat, que tout canal, construit à travers le territoire d'un État de l'Amérique centrale, doit être sous le contrôle exclusif des États-Unis et de l'État sur le territoire duquel il se trouve. Énoncée par M. Blaine en 1881, la thèse a été reprise par M. Frelinghuisen dans sa note du 8 mai 1882, et développée en plein Sénat, en 1889, lors de la discussion de la motion Edmunds (p. 466-475).

Nous sommes loin, on en conviendra, des termes du message de 1823. Sans doute il se rencontre, parmi les hommes d'État américains, des esprits assez avisés pour comprendre qu'il n'est pas possible, en un siècle où les notions de solidarité internationale ont fait tant de progrès, d'établir une sorte de scission entre l'Ancien-Monde et le Nouveau, que la jeune Amérique n'a pas un droit des gens qui lui soit propre et distinct de celui qui régit la vieille Europe. Malheureusement, ce ne sont là que des manifestations isolées. L'idée que les esprits se sont faite du rôle et des droits des États-Unis sur le continent américain, est tout autre. C'est vers des conceptions toutes différentes qu'ils restent orientés. Malgré une certaine exagération dans la forme, il y a une part de vérité dans ce jugement que M. Cespedes formulait au début de son livre (p. 9) : « les États-Unis « du Nord se proposent de dominer toute l'Amérique, comme Napoléon « Bonaparte se proposait de dominer toute l'Europe. » Et il faut bien l'avouer, si l'établissement de leur hégémonie est, pour les États-Unis, le but, la doctrine Monroe, en sa forme dernière, est pour eux le moyen.

PAUL LESEUR,
Professeur agrégé à la Faculté de droit de Paris.

The constitution of the United States of America (La Constitution des États-Unis d'Amérique), par FRANCIS NEWTON THORPE. Philadelphia, Eldredge and Brother, 1895, in-32 carré, 116 pages.

Véritable bijou typographique. Renferme le texte de la Constitution, soigneusement collationnée sur l'original, une bibliographie des débats et discussions auxquels elle a donné lieu et de son histoire, enfin un index de 58 pages, basé sur l'index analytique du manuel du Sénat des États-Unis, qui ne laisse de côté aucun des points traités dans la Constitution. F. L.

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES NÉERLANDAIS

(1er SEPTEMBRE 1894-15 MAI 1895)

Thémis (1).

Dans la seconde livraison de 1894, M. A.-J. RETHAAN MACARÉ, officier de justice au tribunal de Harlem, traite de la *législation sur le vagabondage et la mendicité :* sujet dont la conférence annuelle des jurisconsultes néerlandais (2) (Nederlandsche juristen-vereeniging), s'était déjà occupée dans la même année. L'auteur demande que le vagabondage et la mendicité ne soient pas toujours considérés comme délits ; c'est à la police de surveiller les vagabonds et mendiants pour prévenir les délits qu'ils pourraient commettre : pour cette surveillance il recommande l'application du système Bertillon. Il faut seulement punir les vagabonds et mendiants de *profession* et défendre dans tous les cas, la mendicité avec l'aide d'enfants.

M. H. VOS, avocat à Leyde, qui donne périodiquement dans cette revue un aperçu des arrêts de la Haute Cour de justice qui ont trait au droit public, fait dans la troisième livraison de 1894, une critique sévère, mais juste, à mon avis, de l'*arrêt du 7 novembre* 1892 (3) *concernant l'article 7 de la constitution.* Voici le texte de cet article : « Personne n'a besoin d'une autorisation préalable pour « publier par le moyen de la presse, ses idées et ses sentiments, sauf la respon- « sabilité de chacun vis-à-vis de la loi (pénale). »

Le but de cet article a été de défendre au législateur l'introduction de la censure, dont la Hollande avait tant souffert sous le régime français, ou en général de toute mesure préventive ; mais pour les mesures répressives le législateur a toujours pu en édicter à son gré.

Comme les colporteurs socialistes causaient des troubles sérieux en vendant leurs feuilles, un règlement, émané de la municipalité de la Haye, interdit à tout individu de vendre ou distribuer des manuscrits ou des imprimés sur la voie publique, sans l'autorisation préalable du bourgmestre. La Haute Cour déclara ce règlement inconstitutionnel, comme contraire à l'article 7 précité. Remarquez que, si, au lieu d'un règlement municipal, il se fût agi d'une *loi*, aucun tribunal n'eût pu prononcer un tel jugement, en présence de l'article 121 de la constitution qui déclare les lois *inviolables*, même quand elles violent manifestement la constitution. La loi lie le juge qui n'a pas à l'apprécier, mais, d'après un avis à peu près unanime, il n'en est pas de même pour les règlements locaux.

M. Vos fait d'ailleurs remarquer que la constitution ne garantit pas le principe général de la liberté de la presse, garantie qui est dans les mœurs, et partant

(1) La Haye. Belinfante frères, 13 florins par an.

(2) A l'occasion nous mentionnerons aussi les autres rapports annuels de cette conférence.

(3) Cet arrêt se trouve dans le *Weekblad van het Recht* (Journal du droit), n° 6259.

beaucoup plus solide. Mais il résulte de cette théorie que le règlement municipal de la Haye n'est rien moins qu'inconstitutionnel. Le pouvoir exécutif est cependant entré dans les vues de la Haute Cour et depuis l'arrêt cité il annule tous les règlements de ce genre.

L'arrêt a aussi trouvé un défenseur auprès de M. J. Baron D'AULNIS DE BOUROUILL, professeur à l'université d'Utrecht. D'après lui (1re livraison de 1895) la constitution prohibe toute mesure préventive : le gouvernement aurait donc pu promulguer un règlement pour interdire tout désordre à l'occasion de la vente ou de la distribution de pièces écrites, mais il était incompétent pour entraver cette vente ou cette distribution.

M. A. R. ARNTZENIUS, greffier de la seconde Chambre des États généraux, a traité (même livraison) un sujet des plus épineux : *L'État, la Province, la Commune doivent-ils réparer les dommages causés par les actes illicites de leurs fonctionnaires*, agissant ès qualités ? Insuffisance de la législation, rigueur de la jurisprudence à l'encontre des parties lésées, voilà le résumé de la question. — L'acte commis par le fonctionnaire est réputé l'acte de la personne morale qu'il représente : si cet acte a un caractère civil, le juge peut accorder des dommages-intérêts. Mais la limite entre le droit public et le droit privé est ici très délicate, et dès que la question a un caractère administratif, l'incompétence du juge s'ensuit.

Rechtsgeleerd Magazijn (MAGASIN DE LA JURISPRUDENCE) (1).

Dans la troisième et la quatrième livraison de 1894, M. C. BAKE, référendaire au Conseil d'État et philologue néerlandais éminent, critique avec sévérité, *le style de nos documents législatifs et judiciaires*, et surtout l'invasion de mots étrangers qui ne sont vraiment utiles que lorsqu'ils rendent véritablement mieux la pensée du législateur. La constitution de 1848 est bien plus mal rédigée que celle de 1798 et la revision de 1887, sur le droit de vote, est d'une obscurité devenue déjà légendaire.

Plus tard, nous analyserons l'étude intéressante de M. H. REUYLL, parue dans les premières livraisons de 1895, sur la *juridiction administrative*, matière qui appelle une réforme urgente, et qui augmentera probablement les attributions du Conseil d'État.

Tijdschrift voor strafrecht (REVUE DU DROIT PÉNAL) (2).

La quatrième livraison de 1894 contient une étude intéressante M. G. S. P. SCHELTEMA, substitut à Arnhem, sur *l'organisation de la police*, question dont s'est occupée la conférence des jurisconsultes néerlandais en 1893. La question de la réforme de la police est à l'ordre du jour depuis un demi-siècle, et un projet de loi générale pour tout le royaume, sur cette matière, dort depuis longtemps dans les cartons du ministère de la justice.

L'auteur est partisan de la suppression de la police comme institution municipale et de son remplacement par une police générale relevant directement du département de la justice. Néanmoins, il n'est pas exclusif : il conserve dans la police qu'il veut créer la maréchaussée et les gardes champêtres, mais il nie

(1) Harlem, de Erven successeurs F. Bohn. 11 florins par an. Parait tous les deux mois.
(2) Leyden Firma Brill, 7 florins 50 par an.

l'utilité des *détectives*, car, dit-il, dans les États où existe une police secrète, le nombre des crimes dont l'auteur reste inconnu n'est pas moins considérable qu'aux Pays-Bas. — Améliorer le sort des divers agents rechercheurs, leur donner la perspective d'un sérieux avancement, là est la solution du problème. — Quant au pouvoir à accorder à la police, l'auteur désire qu'il ne lui soit permis d'arrêter les personnes ou de pénétrer dans les domiciles sans autorisation préalable du pouvoir judiciaire que dans les cas d'urgence exceptionnelle.

De Gids (Le Guide) (1).

Les partis politiques contemporains agissent plutôt d'après des formules que d'après des principes : voilà ce dont se plaint M. P. W. A. CORT VAN DER LINDEN, professeur à l'Université d'Amsterdam, dans son article : *Reginselen en Formules* (Principes et formules) qui a paru en janvier 1895. Seuls, les socialistes démocrates font exception à cette règle. D'après notre auteur, un nouveau grand parti serait en train de se former aux Pays-Bas : ce serait une résurrection du vieux parti libéral réorganisé ; lui seul pourra arrêter les progrès des socialistes. L'auteur termine en demandant une grande extension du droit de vote.

Le numéro d'avril contient une article de M. F. W. LIGNIAN, directeur de la prison de Roermond : il demande l'application dans les Pays-Bas du système anthropométrique du Dr Bertillon, système qu'il a mis lui-même en pratique, du consentement du collège des Régents de la prison dont il est le directeur et qui n'entraîne que peu de frais.

L'Économiste (2).

Dans la première livraison de 1895, M. MEES combat avec force les arguments de ceux qui demandent un droit d'entrée sur les grains et farines. Nous sommes entourés de pays protecteurs : ce n'est pas une raison pour que nous voulions être protectionnistes nous-mêmes. Ce serait un impôt mis à la charge du peuple et uniquement au profit des paysans, des fabricants et des propriétaires (3).

Le nom de M. D'AULNIS DE BOUROUILL, professeur à Utrecht, déjà cité à propos de la *Thémis*, se rencontre encore ici. M. de Bourouill a écrit dans la seconde livraison de 1895 un article sur la *question monétaire* à l'heure présente. L'auteur ne croit pas à une plus-value de l'argent ni à l'avènement du bimétallisme. Il craint, au contraire, que l'argent ne baisse encore davantage, jusqu'à ne plus servir que de petite monnaie (4).

H. Verkouteren,
Avocat à Amsterdam.

(1) P. N. Van Kampen en Zoon fils. Amsterdam, 15 florins. C'est plutôt un journal littéraire quoique contenant parfois des études juridiques : il est mensuel.

(2) La Haye. H. L. Smits. 8 florins par an.

(3) Les Pays-Bas sont demeurés fidèles, jusqu'à ce jour, aux principes du libre échange, mais il y a néanmoins une opposition protectionniste assez forte.

(4) Aux Pays-Bas le double étalon n'existe qu'en théorie, car il est interdit aux particuliers de faire monnayer leur argent.

VARIÉTÉS

Le septième congrès du crédit populaire.

Le septième congrès du crédit populaire qui s'est tenu à Nîmes du 12 au 15 mai sous la présidence de M. E. Rostand, a adopté un certain nombre de vœux que nous croyons utile de mettre sous les yeux de nos lecteurs. Disons, à ce propos, que le nouveau mouvement coopératif en matière de crédit, bien qu'il date de quelques années à peine en France, a déjà donné lieu à une scission. Les uns bornant leur propagande au crédit agricole, tiennent pour les caisses rurales qui, par le sens de la propagande comme par les personnes, prendraient un caractère confessionnel, et n'admettent que le type Raiffeisen, à solidarité et responsabilité illimitée. Le congrès qui s'est tenu à Nîmes ne réunissait que les partisans du crédit populaire urbain ou rural qui, sous la direction du *Centre fédératif*, répudient avec raison, selon nous, pour les institutions de crédit populaire tout caractère confessionnel ou politique, et recommandent la libre variété des formes selon les besoins locaux.

A la suite de chaque congrès (il en a été déjà tenu six), un volume est publié, et la série des six volumes parus (1) forme sur toutes les questions doctrinales ou pratiques qui touchent au crédit populaire un ensemble tel qu'il n'en existe d'aussi complet dans aucun pays.

Il faut signaler aussi la publication mensuelle, par M. Rayneri pour le *Centre fédératif* et M. Benoît Lévy pour la *Société de propagation*, d'un *Bulletin* qui offre un tableau de l'ensemble du mouvement du crédit populaire dans notre pays et à l'étranger.

Voici les vœux les plus importants adoptés par le septième congrès de Nîmes :

1° Que la loi sur les sociétés coopératives soit votée dans le plus bref délai possible, et que les unions de ces sociétés en tant que personnalités civiles soient autorisées ;

2° Que les syndicats agricoles s'inspirent, pour la fondation de sociétés de crédit, des principes que le congrès a toujours affirmés et qui sont d'ailleurs en accord avec les résolutions du premier congrès national des syndicats agricoles, savoir la nécessité de laisser le choix aux groupes locaux, suivant les besoins et les circonstances locales, entre les deux grandes formes d'institutions de crédit populaire, les coopératives à solidarité et celles à responsabilité limitée, ces deux formes comportant d'ailleurs des variantes ;

3° Que la répartition des bénéfices des sociétés de crédit populaire au capital soit effectuée comme suit :

a) Affectation d'un tantième assez élevé au fonds de réserve ;

b) Limitation du dividende ;

c) Participation des employés aux bénéfices ;

d) Répartition du surplus, en totalité, ou en partie si l'on veut en affecter une part à des œuvres de bienfaisance ou de progrès social, aux sociétaires et clients ayant fait des opérations d'escompte et obtenu des avances, au prorata des intérêts et des commissions payés sur les mêmes opérations, la part revenant aux clients non sociétaires devant être affectée à la souscription d'actions ou parts sociales ;

4° Que la totalité des bénéfices de la première année soit affectée au fonds de réserve ;

5° Que là où existent des syndicats agricoles communaux, on crée, latéralement

(1) Paris, libr. Guillaumin.

à ces syndicats, des coopératives de crédit rural, dans un esprit absolu de neutralité confessionnelle et politique;

6° Que les sociétés de crédit agricole exigent une caution à partir d'un minimum statutaire, pour consolider leur crédit, atténuer les effets de la responsabilité solidaire et consacrer le principe d'égalité dans les obligations comme dans les droits; les statuts pouvant d'ailleurs se montrer plus larges lorsqu'ils se placent sous l'égide de la loi du 5 novembre 1894, d'après laquelle les emprunteurs doivent être avant tout membres d'un syndicat agricole; le congrès se borne à conseiller la caution pour les sociétés à responsabilité limitée;

7° Que le crédit agricole s'étaye par les assurances vie, accidents, mortalité des bestiaux, le congrès conseillant aux directeurs de sociétés de crédit rural d'accorder certains avantages de taux et de délai aux emprunteurs qui leur apportent ce supplément de garantie, et appelant l'attention des sociétés de crédit populaire urbain sur l'utilité d'accorder des avantages analogues à ceux de leurs clients qui fournissent la garantie des assurances vie et accidents;

8° Que la Chambre améliore dans le sens de la décentralisation de l'épargne le texte du projet de loi des caisses d'épargne adopté par le Sénat, ou ajoute aux emplois nouveaux que l'article premier ouvre à la Caisse des Dépôts et Consignations ce que la loi belge du 21 juin 1894 a permis à la Caisse générale d'Épargne de Belgique en faveur du crédit populaire, et rétablisse à l'article 10 pour la disponibilité d'une fraction des bonis annuels le texte antérieurement voté par la Chambre;

9° Que les avances à taux de faveur et à paiement échelonné pour l'achat de machines et outils agricoles perfectionnés soient favorisées par les sociétés de crédit agricole;

10° Que les syndicats agricoles se fassent partout les promoteurs de sociétés de crédit, et que des syndicats agricoles se créent partout où l'on établit des sociétés de crédit, étant considéré même comme préférable que la constitution du syndicat précède celle de la société de crédit;

11° Qu'il soit créé des unions de sociétés de crédit partout où se trouvent établis des syndicats agricoles;

12° Que l'escompte du warrant agricole soit pratiqué surtout par les sociétés locales de crédit rural, ou sous le contrôle et avec la caution de ces sociétés, le congrès étant d'avis que le warrantage des produits agricoles, en laissant le producteur gardien du produit, est un moyen intéressant de réaliser le crédit rural sur gage sans dessaisissement, et appelant l'étude du Parlement sur le principe du projet de loi présenté en ce sens par la Société d'Agriculture du Gard;

13° Que les sociétés de crédit aient recours pour se procurer des fonds, indépendamment du capital ou de la solidarité, aux modes suivants :

a) L'ouverture de comptes de dépôt pour lesquels le congrès recommande la règle du *préavis* et la préférence pour les dépôts d'échéance fixe;

b) L'organisation de services d'épargne;

c) L'émission des bons à échéance fixe;

d) Les emprunts contractés auprès des banques populaires urbaines, ou des caisses d'épargne lorsque le régime d'emploi aura été réformé dans le sens de la décentralisation de l'épargne;

e) Le réescompte de leur portefeuille;

14° Que les banques populaires urbaines accordent leur appui financier aux sociétés de crédit agricole, et aident à leur diffusion;

15° Que comme moyen pratique d'acclimater en France la solidarité (quoiqu'il n'en ait pas été besoin en Allemagne) pour les institutions rurales, on emploie la propagande éducative et qu'on sollicite l'acceptation de la responsabilité illimitée par des individualités aisées;

En ce qui touche les banques urbaines qui se fonderaient sur le principe de la solidarité, qu'on facilite leur fonctionnement par la constitution de groupes de quartiers, solidaires vis-à-vis de la société des engagements pris par les adhérents du groupe ;

16° Que les sociétés de crédit populaire, afin d'éviter des frais de timbre, suivent les dispositions de l'article 1332 du Code civil, qui donne force libératoire à l'écriture mise par le créancier en marge ou au dos d'un titre, le congrès estimant, au surplus, que dans le but de favoriser la petite épargne, les sociétés de crédit populaire pourraient au besoin prendre à leur charge les frais de timbre ;

17° Que le mouvement d'amélioration des habitations ouvrières ou agricoles soit secondé soit par des sociétés spéciales de crédit pour construction ou amélioration, soit par les banques populaires ou les caisses agricoles ; le congrès recommandant cet emploi des fonds placés à longue échéance, signalant la nécessité d'affermir les avances à amortissement par l'assurance mixte ou temporaire, et le procédé d'*obligations* avec spécialisation des hypothèques et de la police d'assurances ;

18° Que l'interdiction aux officiers ministériels d'être les correspondants des banquiers et de s'ingérer dans le recouvrement des effets de commerce soit renouvelée, au moins pour les chefs-lieux d'arrondissement et pour toute agglomération supérieure à 2,000 habitants, ainsi que pour les petites localités où il existerait une caisse agricole, conseillant en ce dernier cas de s'adresser de préférence au comptable de la caisse agricole ;

Que cette interdiction soit rigoureusement appliquée ;

Qu'il soit tenu la main à cette application quand l'ingérence se produit par prête-noms ;

Qu'une disposition législative réserve les protêts à l'huissier du canton où réside le tiré, ou qu'au moins l'indemnité de transport ne soit jamais supérieure à celle qui serait accordée à l'huissier *du canton*.

On voit par ce résumé très bref que le congrès de Nîmes a embrassé un cercle très étendu des questions que soulève le crédit coopératif.

Le congrès a constaté, et cela est encourageant, le développement continu de la coopération de crédit en de nombreux pays ; il a signalé la force de résistance des institutions coopératives italiennes, dans la crise économique et foncière de leur pays, et leur fidélité à la liberté et à l'action locales.

Notons, outre d'intéressantes conférences de vulgarisation données le soir pendant la session, la part qu'ont prise aux débats le secrétaire général de la Fédération des associations allemandes Schulze-Delitzsch, M. Haentschke, et les délégués de l'Union des Syndicats des Agriculteurs de France, M. E. Duport en tête.

Nous reviendrons sur l'œuvre du congrès lorsque paraîtra le volume qui renfermera au complet les nombreux et intéressants rapports, ainsi que les fructueuses discussions qui ont précédé l'adoption des vœux que nous venons de rapporter.

Signalons en terminant que la huitième session du Congrès sera tenue à Caen, du 15 avril au 15 mai 1896. F. L.

La réorganisation des études juridiques en France.

Nous publions, pour compléter les textes relatifs à la réorganisation des études juridiques en France (1) l'arrêté du 24 juillet 1895 relatif à la répartition des matières du droit civil entre les examens des trois années de la licence en droit,

(1) Voir la *Revue* de mai-juin 1895, p. 576 et suiv.

et le décret du 30 juillet 1895 relatif aux cours à option pour la licence à la Faculté de Droit de Paris.

Les modifications, d'ailleurs bien timides, renfermées dans l'arrêté du 24 juillet auront, croyons-nous, un heureux effet sur l'enseignement lui-même et sur les œuvres scientifiques qu'il est appelé à produire. L'arrêté supprime en effet, en partie, l'obligation étrange où les professeurs ont été jusqu'à présent de calquer le plan de leurs développements sur celui du Code lui-même.

Arrêté *du 24 juillet* 1895 *relatif à la répartition des matières du droit civil entre les examens des trois années de la licence en droit.*

ART. 1er. — Les dispositions du Code civil concernant la nationalité et la condition des étrangers en France sont détachées de l'enseignement du droit civil et comprises dans l'enseignement du droit international privé.

ART. 2. — Les matières du droit civil sont réparties entre les examens des trois années de la licence de la manière suivante :

Première année. — Code civil, titre préliminaire; livre Ier, titre II, titre III, titre IV, chapitres 1 et 2, et les autres textes se rattachant à la théorie générale de l'état et de la capacité des personnes; livre II en entier; livre III, dispositions générales; articles 1138 à 1141, articles 939 à 942, en y rattachant la loi du 23 mars 1855, articles 1 à 3; titre XX (pour les textes relatifs à la prescription acquisitive).

Le programme de droit civil pour l'examen de la première année, où d'ailleurs il ne lui est attribué qu'un suffrage, a été sensiblement allégé. On a voulu laisser au professeur une certaine partie de son temps dont il disposera librement pour l'orientation générale de son enseignement, soit qu'il la réserve pour l'exposition de théories générales, soit qu'il en use d'une autre manière, conformément aux dispositions de l'article 3.

Deuxième année. — Code civil, livre III, titres III et IV (théorie générale des obligations); titres VI à XIX (contrats spéciaux; sûretés personnelles et sûretés réelles); titre XX (pour les textes relatifs à la prescription libératoire).

Troisième année. — Code civil, livre Ier, titres V à XI (rapports de famille); titre IV, chapitres 3 et 4 (complément des règles sur l'absence); livre III, titres I et II (transmission des biens d'une personne décédée et modes de disposer des biens à titre gratuit); et titre V (contrat de mariage), en y joignant toutes les règles relatives au droit des biens entre époux et notamment une étude complémentaire de l'hypothèque de la femme mariée.

ART. 3. — Chaque professeur demeure libre de distribuer les matières de son enseignement, soit dans chaque année, soit dans l'ensemble des trois années, suivant le plan et la méthode qui lui paraîtront préférables, en tenant seulement compte de la nécessité pour les étudiants d'être préparés, à l'époque de chaque examen, sur les matières qui y sont comprises.

Décret *du 30 juillet 1895 relatif aux cours à option pour la licence à la Faculté de Droit de Paris.*

ART. 1er. — A la Faculté de Droit de Paris, en outre des matières énoncées à l'article premier du décret du 30 avril 1895, l'option des candidats à la deuxième partie du troisième examen peut porter également sur la législation commerciale comparée.

M. Charles Beudant.

Les derniers jours de l'année scolaire qui vient de finir ont été brusquement attristés par un événement des plus douloureux. La Faculté de Droit de Paris a

perdu un de ses membres les plus éminents, M. le professeur Beudant (1). M. Beudant, qui avait été attaché successivement aux Facultés de Strasbourg et de Toulouse, avait surtout fondé sa réputation à la Faculté de Droit de Paris, où il fut appelé en 1862 et nommé professeur de Code civil en mai 1870. Son enseignement remarquablement clair bien que profond, où il excellait à ramasser autour de quelques idées maîtresses toutes les parties importantes d'un sujet, où le détail pratique se combinait heureusement avec une généralisation toujours prudente, a exercé une profonde influence sur de nombreuses générations d'étudiants.

M. Beudant portait dans ses œuvres écrites les mêmes qualités qui distinguaient son enseignement oral. Les articles qu'il a fournis à la *Revue critique de législation et de jurisprudence*, les notes si remarquables et dont quelques-unes ont eu un grand retentissement, qu'il envoyait au recueil judiciaire de *Dalloz*, sont de véritables modèles de discussion large et substantielle, de dialectique serrée et vigoureuse.

C'est par un autre côté de son activité intellectuelle que M. Beudant se rattachait à la *Revue du Droit public et de la Science politique*, à la fondation de laquelle il avait été un des premiers à applaudir. Il a publié dans ces dernières années un ouvrage important de haute philosophie juridique et sociale, le *Droit individuel et l'État*. Sa thèse, toute imprégnée d'un individualisme un peu exclusif n'est pas la nôtre. Elle s'explique peut-être par le maniement incessant des problèmes que soulève le droit individualiste par excellence, le droit civil. Mais il restera de ce livre la préoccupation généreuse de soustraire l'individu à l'intervention arbitraire, quelques-uns disent à l'oppression et à la tyrannie de l'État, préoccupation qui fait le fond de la doctrine libérale, qui en est aussi la faiblesse, dans un milieu et à une époque où sous l'influence de causes multiples, impossibles à écarter, l'État semble appelé à jouer un rôle de plus en plus prépondérant.

M. Beudant avait appartenu pendant plusieurs années, de 1871 à 1887, au Conseil général de la Seine et au Conseil municipal de Paris dont il a été vice-président. Les suffrages de ses collègues l'avaient aussi envoyé siéger au conseil général des Facultés. Il avait été doyen de la Faculté de Droit de Paris de 1879 à 1887 et c'est sous son administration qu'ont été réalisées les réformes les plus importantes qui ont été apportées dans ces dernières années à l'organisation des études juridiques. L'état de sa santé l'avait forcé à résigner ses fonctions de doyen en 1887, mais il avait continué à être dans les assemblées de la Faculté un conseil toujours écouté, et sa mort y fait un vide qui sera difficile à combler.

La Revue du Droit public et de la Science politique perd en lui un de ses collaborateurs précieux. Mais elle ne le perd pas tout entier, puisqu'elle conserve son fils, M. Robert Beudant, professeur agrégé à la Faculté de Droit de Grenoble, qui continue à porter dignement un nom qui honore l'Université depuis près d'un siècle.

FERDINAND LARNAUDE,
Professeur de droit public général à la Faculté de Droit de Paris.

(1) M. Charles Beudant, né près de Versailles, à Fontenay-le-Fleury, le 9 janvier 1829, était le fils du minéralogiste et géologue François-Sulpice Beudant, membre de l'Institut, professeur à la Faculté des Sciences de Paris et inspecteur général de l'Instruction publique. Il est mort le 28 juillet.

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE. ÉLECTIONS ET LÉGISLATION ÉLECTORALE. QUESTIONS POLITIQUES

Décret du 6 juillet 1895, fixant la date des élections pour le renouvellement de la 2e série sortante des *conseils généraux* et des conseillers d'arrondissement (*J. O.*, 7 juillet 1895, p. 3827).

Les élections sont fixées au 28 juillet.

Décret du 6 juillet 1895, fixant la date des élections pour le renouvellement de la série sortante des *conseils généraux en Algérie* (*J. O.*, 7 juillet 1895, p. 3837).

Les élections sont fixées au 28 juillet.

Décret du 13 juillet 1895, déclarant close la *session ordinaire de 1895* du Sénat et de la Chambre des députés (*J. O.*, 14 juillet 1895, p. 851 (Sénat) et p. 2181 (Chambre des députés).

Loi du 20 juillet 1895 sur les *obligations militaires des membres du Parlement* (*J. O.*, 24 juillet 1895, p. 4274).

RELATIONS INTERNATIONALES

Hollande. — Arrêté du ministre de l'agriculture en date du 4 juillet 1895 rapportant en ce qui concerne les animaux de l'espèce bovine, l'interdiction de *transit du bétail hollandais.*

Voir arrêté ministériel du 18 novembre 1892. Le transit doit s'effectuer par voie ferrée et en wagons plombés, après visite sanitaire à la frontière française.

Italie. — Arrêté du ministre de l'agriculture, en date du 4 juillet 1895, rapportant en ce qui concerne les *animaux des espèces bovines, ovine, caprine et porcine, expédiés d'Italie à destination de la Suisse par la voie de Modane* (Savoie), les interdictions de transit édictées par les arrêtés ministériels du 12 avril 1892 et du 13 février 1894 (*J. O.*, 5 juillet 1895, p. 3802).

Mêmes conditions.

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE. NAVIGATION

Loi du 18 juillet 1895, concernant la détermination et la conservation des *postes électro-sémaphoriques* (*J. O.*, 19 juillet 1895, p. 4093).

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE

Circulaire en date du 15 juin 1895, du ministre de commerce, de l'industrie, des postes et télégraphes aux préfets, relative au *fonctionnement des conseils de prud'hommes* (*J. O.*, 19 juin 1895, p. 3406).

Mesure de décentralisation. Modifie les circulaires des 3 novembre 1865, 9 mars 1880 et 27 octobre 1884, en augmentant les attributions des préfets en matière de revision et de publication des listes électorales, de convocation des électeurs, de procès-verbaux des opérations électorales.

Loi du 18 juin 1895, concernant l'*établissement des conducteurs d'énergie électrique* autres que les conducteurs télégraphiques et téléphoniques (*J. O.*, 26 juin 1895, p. 3517).

Rapport en date du 21 juin 1895, adressé au président du conseil, ministre des finances, par la commission chargée d'étudier la question de la substitution du *phosphore* amorphe au phosphore ordinaire dans la fabrication des allumettes (*J. O.*, 4 juillet 1895, p. 3741).

Décret du 29 juin 1895, prescrivant les mesures particulières de protection et de salubrité à prendre dans les *fabriques d'acéto-arsénite de cuivre* (*J. O.*, 10 juillet 1895, p. 3874).

Règlement d'administration publique rendu en exécution de la loi du 12 juin 1893.

Rapport en date du 25 juin 1895, adressé au Président de la République par la commission supérieure du travail dans l'industrie, sur l'application, pendant l'année 1894, de la loi du 2 novembre 1892, relative au *travail des enfants et des femmes dans les établissements industriels* (*J. O.*, 21 juillet 1895, p. 4144).

Décret du 19 juillet 1895, réglementant l'*industrie du phosphore* (*J. O.*, 21 juillet 1895, p. 4151).

Décret du 26 juillet 1895, portant modifications au décret du 15 juillet 1893 sur le *travail des femmes et des enfants* dans l'industrie (*J. O.*, 30 juillet 1895, p. 4410).

Autorise dans certaines industries et pendant un certain nombre de jours dans l'année une prolongation de la journée de travail.

PROCÉDURE CIVILE. ORGANISATION JUDICIAIRE ET AUXILIAIRE DE LA JUSTICE

Décret du 22 juin 1895, précédé d'un rapport du garde des sceaux, ministre de la justice, portant fixation de *l'indemnité de voyage et des frais de séjour à allouer aux témoins* entendus, soit dans l'instruction, soit lors du jugement des affaires criminelles, de police correctionnelle et de simple police (*J. O.*, 23 juin 1895, p, 3469).

Indemnité de voyage de 10 centimes par kilomètre si on est éloigné de plus d'un myriamètre. Indemnité de séjour de six francs à Paris, de cinq francs dans les villes de 40,000 habitants et au-dessus, de quatre francs dans les autres villes et communes.

DROIT CRIMINEL ET RÉGIME PÉNITENTIAIRE

Décret du 29 mai 1894, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant *approbation d'un arrêté du gouverneur de la Guyane, relatif à la visite des navires quittant cette colonie.* (*J. O.*, 1er juin 1895, p. 3073).

Les navires fréquentant les côtes de la Guyane sont soumis à la visite des agents de l'administration pénitentiaire en vue de prévenir les évasions. L'arrêté du gouverneur de la Guyane du 30 janvier 1895 qui avait frappé les capitaines de navire contrevenants de peines excédant en quotité le maximum des peines de simple police est approuvé par le décret ci-dessus.

Loi du 8 juin 1895 sur la *revision des procès criminels et correctionnels et les indemnités aux victimes des erreurs judiciaires* (*J. O.*, 11 juin 1895, p. 3249).

Loi du 22 juillet 1885 relative à l'application de l'art. 14 de la loi du 29 juillet 1881 sur la *presse* (*J. O.*, 24 juillet 1825, p. 4274).

Étend l'application de l'art. 14 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse aux journaux publiés en France en langue étrangère.

Compte général de l'administration de la *justice criminelle* en France et en Algérie pendant l'année 1892 (publication officielle).

Rapport de 34 pages et tableaux statistiques portant sur les cours d'assises, les tribunaux correctionnels, les récidives, les tribunaux de simple police, l'instruction criminelle, la Cour de cassation, les renseignements divers (extraditions, arrestations faites dans le département de la Seine, morts accidentelles portées à la connaissance du ministère public, suicides parvenus à sa connaissance, grâces, commutations ou réductions de peines, réhabilitations, frais de justice en matière criminelle et correctionnelle), l'Algérie.

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS)

Décret du 30 mai 1895, précédé d'un rapport du ministre des colonies, relatif à l'*interdiction à* LA MARTINIQUE *de l'exportation de la monnaie de billon* (*J. O.*, 3-4-5 juin 1895, p. 3117).

L'élévation du change, provoquée par l'avilissement du prix des sucres, ayant amené les commerçants à opérer leurs remises en numéraire a nécessité cette mesure destinée à maintenir dans l'île la menue monnaie nécessaire aux habitants pour leurs transactions journalières.

Décret du 16 juin 1895, précédé d'un rapport du ministre des colonies, instituant un *gouvernement général de l'*AFRIQUE OCCIDENTALE FRANÇAISE (*J. O.*, 17 juin 1895, p. 3385).

L'autorité du gouverneur général s'étend sur le Sénégal, le Soudan français, la Guinée française et la Côte d'Ivoire. Ces trois dernières colonies gardent cependant leur autonomie administrative et financière sous l'autorité de leurs gouverneurs et lieutenant-gouverneur, mais aussi ne peuvent entreprendre aucune opération militaire, sauf le cas d'urgence et pour repousser une aggression, qu'avec l'autorisation du gouverneur général. Le commandement des troupes est exercé par un officier général ou supérieur.

Décret du 17 juin 1895, précédé d'un rapport du ministre des colonies, réglementant l'*émigration hors du* SÉNÉGAL *de travailleurs originaires de la colonie* (*J. O.*, 27 juin 1895, p. 3533).

Décret du 26 juin 1895, portant création d'un *contrôleur financier* auprès du gouverneur général de l'INDO-CHINE (*J. O.*, 28 juin 1895, p. 3546).

Ce nouveau fonctionnaire, dont le visa est indispensable pour la mise à exécution des arrêtés ou décisions du gouverneur général intéressant en recette ou en dépense les finances de l'Indo-Chine dépend du ministre des finances.

Décret du 20 juin 1895, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant la *classification des patentes* en NOUVELLE-CALÉDONIE (*J. O.*, 13 juillet 1895, p. 3978).

Décret du 20 juin 1895, précédé d'un rapport du ministre des colonies, fixant le droit de douane applicable aux *mélasses étrangères* importées à la GUYANE (*J. O.*, 18 juillet 1895, p. 3978).

Décret du 20 juillet 1895, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant modification de la procédure à suivre pour la réalisation des objets mobiliers reçus en *nantissement* dans la colonie du SÉNÉGAL et dépendances (*J. O.*, 24 juillet 1895, p. 4280).

Supprime la nécessité du jugement exigé par l'art. 2078 C. civ. pour réaliser le gage et le remplace par une ordonnance du président rendue sur requête pourvu que le montant de la dette ne dépasse pas 100 francs et qu'une lettre d'avis ait été envoyée au créancier gagiste.

Décret du 21 juillet 1895, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant application aux ANTILLES et à la RÉUNION de la loi du 1er août 1893 sur les *sociétés par actions* (*J. O.*, 24 juillet 1895, p. 4280).

Décret du 23 juillet 1895, relatif aux conditions d'admission et fixant la durée des études dans les *médersas d'Alger, de Constantine et de Tlemcen* (*J. O.*, 25 juillet 1895, p. 4291).

Décret du 24 juillet 1895, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant suppression des *vice-rectorats de la* MARTINIQUE *et de* LA RÉUNION (*J. O.*, 27 juillet 1895, p. 4361).

La plupart de leurs attributions passent au proviseur du lycée.

Circulaire du ministre de la marine, en date du 26 juillet 1895, relative à la durée du *séjour colonial* à GRAND-BASSAM (*J. O.*, 27 juillet 1895, p. 4362).

La durée est fixée à une année.

Décret du 19 juillet 1895, rendant exécutoire en ALGÉRIE la loi du 25 avril 1895 relative aux *sérums thérapeutiques* (*J. O.*, 28 juillet 1895, p. 4380).

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Décret du 29 juin 1895, portant modification du décret relatif à l'organisation de l'administration centrale du *ministère des affaires étrangères* (*J. O.*, 3 juillet 1895, p. 3708).

Augmente le personnel de l'administration centrale.

Rapport présenté à la commission de *décentralisation* les 12 et 19 juillet sur les modifications à apporter dans l'administration départementale et communale (*J. O.*, 23 juillet 1895, p. 4259).

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES

Déclaration générale de la Cour des comptes prononcée en audience solennelle le 11 avril 1894 sur la situation définitive de l'*exercice 1893* (*J. O.*, 2 juin 1895, p. 3102).

Décret du 18 juin 1895, modifiant les articles 28 et 30 du règlement des *pensions de l'imprimerie nationale* (*J. O.*, 26 juin 1895, p. 3518).

Loi du 17 juillet 1895, relative aux *contributions directes* et aux taxes y assimilées de l'exercice 1896 (*J. O.*, 18 juillet 1895, p. 4078).

Loi du 20 juillet 1895, portant règlement définitif du *budget de l'exercice de 1886* (*J. O.*, 22 juillet 1895, p. 4169).

Loi du 22 juillet 1895, portant répartition du *fonds de subvention aux départements*, inscrit au chapitre 27 du budget général de l'exercice 1896 (*J. O.*, 24 juillet 1895, p. 4274).

Cinquante et un départements se répartissent le fonds de subvention qui varie entre 244,700 francs (Haute-Savoie) et 3,200 francs (Meurthe-et-Moselle).

Décisions du ministre des finances fixant l'intérêt attaché aux bons du Trésor (*J. O.*, 20 juillet, p. 4129; 25 juillet, p. 4296; 28 juillet, p. 2380).

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Décision du ministre de la guerre, en date du 5 juin 1895, relative à la célébration par l'armée de la *fête nationale du 14 juillet* (*J. O.*, 7 juin 1895, p. 3162).

Rapport, en date du 6 juin 1895, adressé au ministre de la guerre par la commission de classement pour les emplois réservés aux *anciens sous-officiers* (*J. O.*, 9 juin 1895. p. 3215).

Décret du 7 juin 1895, précédé d'un rapport du ministre de la marine et du ministre de la guerre, étendant à diverses expéditions le bénéfice du décret du 6 mars 1894, qui a déterminé les actions ou campagnes de guerre donnant droit à l'obtention de la *médaille coloniale*. (*J. O.*, 10 juin 1895, p. 3237).

Circulaire du ministre de la guerre, en date du 21 juin 1895, relative au droit de recours pour les *adjudications de fournitures des effets de la deuxième portion* nécessaires aux corps de troupes (*J. O.*, 26 juin 1895, p. 3519).

Note du ministre de la guerre relative à la réorganisation du concours d'admission dans le corps de l'*intendance* (*J. O.*, 26 juin 1895, p. 3520).

Rapport, en date du 27 juin 1895, adressé au Président de la République par le ministre de la guerre au nom et comme président du comité supérieur de la *caisse des offrandes nationales*, sur les opérations faites pendant l'année 1894 (*J. O.*, 26 juin 1895, p. 3545).

Situation au 31 décembre 1894 : Rentes viagères : 1,904 représentant une dépense annuelle de 146,148 francs. — Compléments de pensions : 7,672 représentant une dépense annuelle de 1,290,126 francs. — Secours permanents : 1.049 s'élevant à 100.885 francs. — Secours éventuels : 3.180 qui ont occasionné une dépense totale de 222.980 francs.

Loi du 28 juin 1895, relative aux règles à établir pour la *mise en route des recrues* (*J. O.*, 30 juin 1895, p. 3586).

Modifie l'article 20 de la loi du 24 juillet 1873, et décide que les jeunes soldats rejoignent directement et individuellement les corps ou fractions de corps auxquels ils sont affectés.

Loi du 29 juin 1895, relative à l'abrogation de la loi du 4 août 1887 qui a substitué le *nécessaire individuel du système dit « Bouthéon »* aux ustensiles collectifs de campement (marmite et gamelle à 4 hommes) et à la gamelle individuelle pour l'infanterie et les autres troupes à pied (*J. O.*, 30 juin 1895, p. 3586).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 6 juillet 1895, relative à la retenue à opérer sur la solde et les indemnités des *militaires indigènes punis de prison* (*J. O.*, 8 juillet 1895, p. 3851).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 6 juillet 1895, relative à la mise à la charge de la masse générale d'entretien (2e portion) des *nouveaux imprimés* rendus réglementaires par la circulaire du ministre de la guerre, du 5 mars 1895 (*J. O.*, 8 juillet 1895, p. 3851).

Décret du 9 juillet 1895, précédé d'un rapport du ministre de la marine, portant création d'une section technique des *constructions navales* (*J. O.*, 14 juillet 1895, p. 4004).

Centralise à Paris les études relatives à l'établissement des plans définitifs de construction des bâtiments de la flotte.

Loi du 13 juillet 1895, modifiant l'article 24 de la loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée, en ce qui touche les *obligations militaires des étudiants* en droit, en médecine et en pharmacie (*J. O.*, 17 juillet 1895, p. 4051).

Recule jusqu'à 27 ans la limite d'âge en ce qui touche le bénéfice résultant de l'article 23 pour les diplômes de docteur en droit, de docteur en médecine, de pharmacien de 1re classe et le titre d'interne des hôpitaux nommé au concours.

Circulaire du ministre de la marine, en date du 17 juillet 1895, relative à la désignation des *officiers d'infanterie de marine* pour l'école des travaux de campagne des officiers d'infanterie (*J. O.*, 18 juillet 1895, p. 4085).

Décret du 18 juillet 1895, précédé d'un rapport du ministre de la marine, portant réorganisation de l'école et des ateliers de *pyrotechnie maritime* (*J. O.*, 21 juillet 1895, p. 4143).

Loi du 20 juillet 1895 portant modification de l'article 21 de la loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée, relativement au *service des deux frères* (*J. O.*, 24 juillet 1895, p. 4274).

Règlement du 18 juillet 1895, précédé d'une circulaire du ministre de la marine, destiné à assurer l'application du décret du 18 juillet 1895 relatif à la réorganisation de l'école et des ateliers de *pyrotechnie maritime* (*J. O.*, 25 juillet 1895, p. 4298).

Loi du 27 juillet 1895, relative au droit à *pension militaire* des fonctionnaires du service de la trésorerie et des postes aux armées (*J. O.*, 30 juillet 1895, p. 4405).

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Arrêté du ministre de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes, en date du 5 juin 1895, modifiant l'article 4 du règlement du 15 novembre 1879, relatif aux *bourses de doctorat en médecine* (*J. O.*, 7 juin 1895, p. 3161).

Rapports en date du 20 mai 1885 adressés au Président de la République par le ministre de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes : 1° sur les opérations faites, en vertu de la loi du 20 juin 1885, jusqu'au 31 décembre 1894, en ce qui concerne les établissements d'enseignement primaire ; 2° sur les opé-

rations de la *caisse des lycées, collèges et écoles primaires* pendant l'année 1894 (*J. O.*, 6 juin 1895, p. 3181).

Lettre en date du 10 juillet 1895, adressée par le ministre de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes aux préfets pour l'envoi d'une circulaire adressée aux membres des délégations cantonales, des caisses des écoles et des commissions scolaires, sur les services que ces divers comités peuvent rendre pour l'*instruction des enfants et des adultes* (*J. O.*, 14 juillet 1895, p. 4013).

Décret du 17 juillet 1895, portant règlement d'administration publique sur les règles et *conditions d'avancement* non prévues à l'article 24 de la loi du 19 juillet 1889 modifiée par la loi du 25 juillet 1895 (*Instruction publique*) (*J. O.*, 18 juillet 1895, p. 4084).

Règles sur l'avancement des instituteurs et institutrices.

Arrêté du 24 juillet 1895, relatif à la répartition des matières du droit civil entre les examens des trois années de *la licence en droit* (*J. O.*, 25 juillet 1895, p. 4926).

Voir le texte de cet arrêté, p. 191.

Rapport présenté au ministère de l'instruction publique sur la *situation de l'enseignement supérieur* en 1893-1894 par le Conseil général des Facultés de Paris, suivi de RAPPORTS présentés au Conseil académique sur *les travaux et les actes des établissements d'enseignement supérieur* de l'Académie de Paris pendant l'année scolaire 1893-1894, par MM. les doyens et les directeurs des dits établissements (publication du Conseil général des Facultés).

Renferme en outre l'indication dans un appendice de tous les cours et conférences.

ASSISTANCE PUBLIQUE ET INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Décret du 9 juin 1895, déterminant les conditions d'application de l'article 16 de la loi de finances du 16 avril 1895 autorisant la *délivrance de tabacs à prix réduits en faveur des malades ou nécessiteux* recueillis dans les établissements hospitaliers entretenus par l'État, les départements ou les communes (*J. O.*, 10 juin 1895, p. 3238).

SANTÉ PUBLIQUE

Décret du 22 juin 1895, autorisant l'*admission sans désinfection*, dans tous les ports, des chiffons comprimés par la force hydraulique transportés par ballots cerclés de fer, et des déchets neufs provenant directement d'ateliers de filature, de tissage, de confection ou de blanchiment, les laines artificielles et rognures de papiers (*J. O.*, 4 juillet 1895, p. 3737).

Décret du 20 juin 1895, relatif aux *circonscriptions sanitaires* du littoral de la France (*J. O.*, 5 juillet 1895, p. 3802).

Le décret est suivi du tableau des circonscriptions sanitaires du littoral maritime de la France indiquant le siège des directions et des agences principales de la santé.

TRAVAUX PUBLICS ET VOIES DE COMMUNICATION

Tableau des résultats comparatifs de l'*exploitation des chemins de fer d'intérêt local et des tramways* (années 1894 et 1893) (*J. O.*, 13 juin 1895, p. 3310).

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Décret du 9 juillet 1895, précédé d'un rapport du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, instituant des *directions régionales des postes et des télégraphes* (*J. O.*, 11 juillet 1895, p. 3905).

Arrêtés du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, en date du 10 juillet 1895, précédés d'un rapport du directeur général des

postes et des télégraphes, fixant les *attributions des directeurs régionaux* et chargeant les directeurs départementaux de certaines attributions précédemment réservées à l'administration centrale (*J. O.*, 11 juillet 1895, p. 3906).

Les directions régionales instituées sont au nombre de douze. La décentralisation opérée s'applique à la fois à ces directions régionales et aux directions départementales qui exerceront desormais certaines attributions précédemment réservées à l'administration centrale.

Décret du 9 juillet 1895, relatif à l'échange des *colis postaux* avec les établissements français des îles SAINT-PIERRE ET MIQUELON (*J. O.*, 13 juillet 1895, p. 3984).

Loi du 9 juillet 1895, portant approbation d'une convention additionnelle passée le 5 novembre 1894 entre l'État et la Compagnie des Messageries maritimes, pour le remaniement des parcours et la prorogation de la concession des *services maritimes postaux* de la Méditerranée, etc., etc. (*J. O.*, 14 juillet 1895, p. 4002).

Avis relatif au poids de *colis postaux* échangés avec l'île de CHYPRE (*J. O.*, 19 juillet 1895, p 4113).

Avis relatif à l'extension du service des *colis postaux* aux établissements français de SAINT-PIERRE ET MIQUELON (*J. O.*, 20 juillet 1895, p. 4133).

Notification au gouvernement de la République par le Conseil fédéral suisse de l'accession du gouvernement du HONDURAS à la convention de l'*Union postale* signée à Vienne le 4 juillet 1891 (*J. O.*, 30 juillet 1895, p. 4405).

QUESTIONS DIVERSES

Décret du 29 juin 1895, portant de quatorze à quinze le nombre des membres du *Bureau national scientifique et permanent des poids et mesures* et nommant un membre de ce bureau (*J. O.*, 8 juillet 1895, p. 3850).

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcé par le *ministre de l'agriculture* à la distribution des récompenses du concours régional agricole de Reims (*J. O.*, 24 juin 1895, p. 3487).

Discours prononcé le 30 juin 1895 à la séance solennelle d'ouverture du 5e Congrès pénitentiaire international à la Sorbonne par le *ministre de l'intérieur* (*J. O.*, 2 juillet 1895, p. 3670).

Discours prononcé par le *ministre de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes*, le 30 juin 1895, à la distribution des prix aux élèves de l'Association philotechnique de Paris (*J. O.*, 2 juillet 1895, p. 3673).

Discours prononcé par le *ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes*, le 29 juin 1895, au banquet de la Chambre de commerce de Nantes (*J. O.*, 2 juillet 1895, p. 3674).

Discours prononcé par le *ministre de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes*, le 1er juillet 1895, à la distribution des récompenses du Salon (*J. O.*, 2 juillet 1895, p. 3676).

Discours lu par le ministre de l'agriculture au nom du *ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes*, à l'inauguration de la statue élevée à la mémoire du chimiste Boussingault au Conservatoire des arts et métiers le dimanche 7 juillet 1895 (*J. O.*, 8 juillet 1895, p. 3853).

Discours prononcé par le *ministre des affaires étrangères*, à Saint-Quentin, à la pose de la première pierre du monument commémoratif du siège de la ville, en 1557 (*J. O.*, 9 juillet 1895, p. 3862).

Discours prononcé par le *ministre de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes* à la distribution des prix du concours général (*J. O.*, 31 juillet 1895, p. 4487).

LIVRES DÉPOSÉS AU BUREAU DE LA REVUE

MUTEAU. *De la prescription de l'action publique et de l'action civile en matière pénale.* Paris, Chevalier-Marescq et Cie, 1895, in-8°, XIII-406 pages. — BELLOM. *Étude des coefficients de risques adoptés en Allemagne en matière d'accidents de travail* (extrait), Paris, in-8°, 72 pages. — BELLOM. *Étude sur la législation allemande en matière d'assurance contre la maladie d'après le projet de loi du 22 novembre 1890* (extrait). Paris, in-8°, 57 pages. — BELLOM. *Étude des coefficients de risques adoptés en Autriche en matières d'accidents de travail* (extrait), Paris, in-8°, 32 pages. — BELLOM. *De l'organisation des caisses de secours pour les ouvriers mineurs en Autriche* (extrait), Paris, in-8°, 73 pages. — BELLOM. *Étude de l'assurance contre la maladie organisée en Autriche par les lois du 30 mars 1888 et du 4 avril 1889*, Paris, in-8°, 71 pages. — TH. FERNEUIL. *Nos mœurs parlementaires*, Bordeaux, Féret et Fils, 1895, in-18, 16 pages. — DJUVARA. *La lutte des nationalités. Hongrois et Roumains* (extrait), Paris, A. Pedone, 1895, in-8°, 88 pages. — JUSTIN. *Étude sur les institutions Haïtiennes*, t. II, Paris, Savine, 1895, in-8°, 157 pages. — MATTA. *Cuestiones recientes con la legacion i el gobierno de los Estados Unitos de Norte-America.* Santiago, Cervantes, 1892, in-8°, VIII-155 pages. — KÖNIG. *La intervencion del clero en las elecciones*, Santiago, Gutenberg, 1892, in-8°, 132 pages. — DIEGO-BARROS ARANA. *La cuestion de limites entre Chile i la republica argentina*, Santiago, Cervantes, 1895, in-8, 57 pages. — AMBROSIO MONTL. *Dictamenes del fiscal de la corte suprema de justicia de Chile*, t. I, 685 pages ; t. II, 704 pages, Santiago, imprenta nacional, 1894 et 1895. — DOUARCHE. *Étude sur les anciennes minutes des notaires, leur conservation et leur communication* (extrait), Paris Marchal et Billard, in-8°, 75 pages. — DESLANDRES. *Le mouvement féministe* (extrait), Dijon, 1895, in-8°, 28 pages. — D'EICHTHAL. *Souveraineté du peuple et gouvernement.* Paris, Félix Alcan, 1895, in-18, XI-259 pages. — R. WORMS. *Annales de l'Institut international de Sociologie.* Paris, Giard et Brière, 1895, in-8°, XXX-388 pages. — E. JOTTRAND. *Le dépeuplement des campagnes* (extrait), Mons, 1895, in-8°, 16 pages. — MASCITTELLI. *La responsabilita die vettore ferroviario nel diritto moderno*, Napoli, 1895, in-8°, XVI-328 pages. — *Codigos postal y telegrafico dichados durante la administracion del Dr Carles.* Buenos-Aires, in-8°, 1444 pages.

IMPRIMERIE LEMALE ET Cie, HAVRE

Chili : M. le prof. LETELIER (Univ. de Santiago).

Canada : JETTÉ, cons. à la Cour sup. de Montréal ; C. de LORIMIER, cons. à la Cour sup. de Joliette ; MM. les prof. E. LAFLEUR (Univ. Mc. Gill, à Montréal); P. LAFONTAINE (Univ. Laval, à Montréal); LEMIEUX, av. à Montréal.

Egypte : M. TESTOUD, direct. de l'Ecole de droit du Caire.

Espagne : MM. les prof. TORRÈS-CAMPOS, VIDA (Univ. de Grenade); de BUSTAMENTE, CESPÉDÈS, CARBONEL y RUIZ (Univ. de la Havane); CARBONELL Y RUIZ (Ramon I), dir. de la Revista general de derecho; de AZCARATE, GINER DE LOS RIOS, MOREL y REMISA, (Univ. de Madrid); BUYLLA, POSADA, SELA (Univ. d'Oviedo); DORADO, GIL y ROBLÈS (Univ. de Salamanque); M. ALTAMIRA, secrét. du musée pédagogique de Madrid; SELVA, doct. en dr., official au Conseil d'Etat; SANZ y ESCARTIN.

Etats-Unis : MM. les prof. DABNEY (Univ. du Texas, à Austin); ADAMS (Univ. JOHN HOPKINS, à Baltimore); BUSHNELL-HART, J.-B. THAYER, TAUSSIG (Univ. Harvard à Cambridge); BALDWIN (Univ. de Yale, à New-Haven); BLACKMAR (Univ. du Kansas, à Lawrence); WESTEL, W. WILLOUGHBY (Univ. de Leland Stanford, à Palo Alto, Californie); Woodrow-WILSON (College of New Jersey, à Princeton); COHN (Columbia College, à New-York); FALKNER, JAMES, ROBINSON, THORPE (Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie); G. WILSON (Univ. de Brown, à Providence); CLARK, ROSS (Univ. de Stanford, à San-Francisco); W. F. WILLOUGHBY, expert statisticien du département du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs STOUPIS, STREIT; MM. les agrégés CALLISPÉRIS, G. STREIT (Univ. d'Athènes).

Hollande : MM. les prof. de HARTOG (Univ. d'Amsterdam); VAN DER LITH, OPPENHEIM (Univ. de Leyde); de LOUTER (Univ. d'Utrecht); M. PLEMP VAN DUIVELAND, doct. en droit, à Rotterdam; H. VERKOUTEREN, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. LUZZATI, ancien ministre des finances; SALANDRA, sous-secrét. d'Etat; BRUNIALTI, PALMA, conseill. d'Etat; PIERANTONI, sénateur; MM. les prof. GEMMA, ROSSI (Univ. de Bologne); PALUMBO, RANELETTI (Univ. de Camerino); SITTA (Univ. de Ferrare); DALLA VOLTA (Inst. des sciences soc. de Florence); BIGLIATI, GRASSO, WAUTRAIN-CAVAGNARI (Univ. de Gênes); MACRI (Univ. de Messine); MORELLI (Univ. de Modène); ALIMENA, ARCOLEO, BOVIO, CONTUZZI, P. FIORE, DIODATO LIOY, MIRAGLIA, NITTI, SCADUTO (Univ. de Naples); LORIA (Univ. de Padoue); PATERNOSTRO, ORLANDO, SCHIATTARELLA (Univ. de Palerme); TOMMASSINI (Univ. de Parme); LONGO, MINGUZZI (Univ. de Pavie); MICELI, (Univ. de Pérouse); ANZILOTTI (Univ. de Pise); MOSCA, (Univ. de Rome); DEMURTAS-ZICHINA (Univ. de Sassari); LEPORINI, ZANICHELLI (Univ. de Sienne); BRUSA, CARLE, FUSINATO (Univ. de Turin); GRAMANTIERI (Univ. d'Urbino).

Japon : M. les prof. Y. HOZUMI, REVON (Univ. de Tokio).

Monaco : M. TURREL, conseill. d'Etat, avoc. génér. au trib. supér. de la Principauté de Monaco.

Norvège : M. le prof. ASCHEHOUG (Univ. de Christiania).

Portugal : MM. TAVARÈS de MEDEIROS, de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne; REIS DAMASO, publiciste; M. le prof. G. PEDROSA (Univ. de Coïmbre).

Roumanie : Mlle SARMISA BILCESCO, docteur en droit; M. MARGHILOMAN, min. de la justice; MM. les prof. DISSESCU, URSEANU (Univ. de Bucarest).

Russie : MM. les prof. comte KAMAROWSKI, TARASSOW (Univ. de Moscou); IVANOWSKI, de RENNENKAMPF (Univ. d'Odessa); de VÉDROV (Univ. de Saint-Pétersbourg); SIGEL (Univ. de Varsovie); ISSAIEV (lyc. impér. de Saint-Pétersbourg); M. KOVALEVSKI, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. ASK, HAMILTON (Univ. de Lund).

Suisse : M. DROZ, anc. prés. de la Confédération, MM. les prof. HILTY, ROSSEL (Univ. de Berne); BRIDEL, BROCHER de la FLÉCHÈRE (Univ. de Genève); BERNEY (Univ. de Lausanne); MM. BORGEAUD, COMBOTHECRA, doct. en droit.

Turquie : MM. BARDAUT, NICOLOPOULO, VEGLERIS, avocats à Constantinople; PHOTIADÈS avocat à Smyrne.

Secrétaires de la Rédaction : J. LAMEIRE, A. DE LAPRADELLE, docteurs en droit.

LA REVUE
du Droit Public et de la Science Politique
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

PARAIT TOUS LES DEUX MOIS

Par fascicules grand in-8° de 180 à 200 pages environ

ELLE COMPREND DANS CHAQUE NUMÉRO :

1° des **articles de fond** sur les questions d'organisation constitutionnelle et politique, de science financière, de législation sociale, de droit international, de droit administratif, de législation coloniale, d'organisation judiciaire, etc.

2° des **chroniques** politiques, économiques, financières, internationales, coloniales, etc., pour la France et l'Etranger.

3° des **comptes rendus** critiques de tous les ouvrages touchant au droit public et à la science politique.

4° des **analyses** détaillées des articles les plus importants parus dans les Revues françaises et étrangères.

5° des **variétés** (notes, observations, documents, faits rentrant dans son programme).

6° l'indication et l'analyse des **lois, décrets** et documents officiels de toute nature.

7° la **bibliographie** complète de toutes les publications touchant au droit public et à la science politique.

S'ADRESSER POUR LA RÉDACTION ET L'ADMINISTRATION

20, rue Soufflot, PARIS

ABONNEMENT ANNUEL :

France . . . . . **20** fr. | Union Postale . . . . . **22 fr. 50.**

LA LIVRAISON . . . . . **4** fr.

PRIX DES TIRAGES A PART

8 PAGES AVEC COUVERTURE		16 PAGES AVEC COUVERTURE	
100 exemplaires	**20** fr.	100 exemplaires	**28** fr.
Par 50, en plus	**5** fr.	Par 50, en plus	**8** fr.

SIMPLES EXTRAITS

Feuilles de 16 pages sur le tirage sans pagination spéciale et avec la couverture de la Revue . . . . . **5** fr. le 100

LES PROCHAINS NUMÉROS CONTIENDRONT LES ARTICLES SUIVANTS :

Gumplowickz, *Le droit public et sa littérature en Autriche.* — **Bovio**, *Les fonctions de l'Etat.* — — **Brémond**, *Les actes de gouvernement.* — **Miceli**, *Les partis politiques dans leurs rapports avec le gouvernement de cabinet.* — **Hauriou**, *Le domaine public comme domaine de propriété.* — **Morizot-Thibaut**, *Du premier essai de la division des pouvoirs en France.* **Stoupis**, *Du pouvoir gouvernemental d'après la constitution grecque.* — **Baldwin**, *De la responsabilité des Etats-Unis pour les actes ou les omissions imputables aux Etats particuliers.* — **Ockzapowski**, *Le vieux libéralisme et sa philosophie politique.* — **Posada**, *La fonction administrative de l'Etat.* — **Lœning**, *La police en Prusse, etc., etc.*

IMP. NOIZETTE ET Cie 8, RUE CAMPAGNE-PREMIÈRE, PARIS.

Deuxième Année. N° 5. Septembre-Octobre 1895.

HARVARD COLLEGE
DEC 6 1895
LIBRARY

REVUE DU DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Directeur : FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — LES PARTIS POLITIQUES DANS LEURS RAPPORTS AVEC LE GOUVERNEMENT DE CABINET, par **M. V. Miceli.**

II. — DU POUVOIR GOUVERNEMENTAL D'APRÈS LA CONSTITUTION GRECQUE, par **M. A. N. Stoupis.**

III. — DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ETAT A RAISON DES FAUTES DE SES AGENTS, par **M. L. Michoud.**

IV. — LES ÉPIPHÉNOMÈNES DE L'ÉVOLUTION DU POUVOIR, par **M. M. Hauriou.**

V. — CHRONIQUE POLITIQUE, par **MM. E. Dejean** (France), **E. Holsœ** (Pays-Scandinaves : Danemark), **H. Verkouteren** (Pays-Bas), **V. Letelier** (Chili).

VI. — ANALYSES ET COMPTES RENDUS, par **E. James**, *The city government of Philadelphia* : **C. R.**, par **M. Barde** ; **P. Dislère** et **R. de Moüy**, *Droits et Devoirs des Français dans les pays d'Orient et d'extrême Orient* : **C. R.**, par **M. Worms** ; **A. Vaccaro**, *La Lutte pour l'Existence et ses effets dans l'Humanité* : **C. R.**, par **M. F. L.**

VII. — REVUE DES PÉRIODIQUES : Périodiques français (*Le Correspondant, La Révolution française*), par **MM. H. Doniol** et **R. Beudant**; Périodiques espagnols (*Revista general de legislacion y jurisprudencia*), par **M. R. Altamira.**

VIII. — VARIÉTÉS : *Les Résolutions votées par le congrès pénitentiaire international de Paris ; Les Prix du comte Rossi à la Faculté de Droit de Paris en 1895 ; La Réorganisation des études juridiques en France.*

IX. — ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS.

X. — BIBLIOGRAPHIE.

PARIS
CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS
20, RUE SOUFFLOT, 20

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS :

France : MM. Gréard, de l'Académie française, Block, Boutmy, Desjardins, Doniol, comte de Franqueville, Glasson, Viollet, membres de l'Institut ; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut ; A. Lebon, min. du Commerce ; Bard, Falcimaigne, conseillers à la Cour de cassation ; Cruppi, avoc. gén. à la Cour de cassation ; Roussel, conseiller d'État ; Buisson, direct. de l'Enseignement primaire ; Dejamme, Noulens, aud. au Conseil d'État ; Catusse, direct. génér. des contributions indirectes ; Engelhardt, ministre plénipotentiaire ; Naquet, procur. génér. à Aix ; Morizot-Thibault, substitut du procur. de la Rép. à Paris ; Dejean, Léveillé, Sauzet, députés ; Dareste, Robiquet, av. au Cons. d'État et à la Cour de cassation ; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons ; Barbier, Gourd, Rousset, Sabaté, avocats ; Daguin, secrét. génér. de la Soc. de lég. comparée ; Ch. Benoist, Paul Laffitte, Henry Michel, Ostrogorski, publicistes ; Blondel, docteur ès lettres ; Sénéchal, inspect. des finances ; Tarde, chef de la statistique au Minist. de la Justice ; Pierre, secrét. génér. de la Présid. de la Ch. des députés ; Mispoulet, secrét. réd. de la Ch. des députés ; MM. les prof. Alglave, Beudant, Cauwès. Chavegrin, Esmein, Faure, Laîné, Lefebvre, Henry Michel, Renault, Thaller, Weiss (Fac. de droit de Paris) ; Jamet, Taudière (Fac. libre de Paris) ; Lacoste, Moreau (Fac. de dr. d'Aix) ; Baugas (Fac. libre de dr. d'Angers), Barckhausen, de Boeck, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat, St-Marc (Fac. de dr. de Bordeaux) ; Cabouat, Gauckler, Marie (Fac. de dr. de Caen) ; Louis-Lucas, Saleilles (Fac. de dr. de Dijon) ; Michoud (Fac. de dr. de Grenoble) ; De Folleville, Garçon, Jacquey (Fac. de dr. de Lille) ; Béchaux (Fac. libre de dr. de Lille) ; Bérenger (Ecole libre de dr. de Marseille) ; Brémond, Charmont (Fac. de dr. de Montpellier) ; Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeois (Fac. de droit de Nancy) ; Arthur, Piedelièvre, Turgeon (Fac. de droit de Rennes) ; Brissaud, Despiau, Hauriou, Mérignac, Rouard de Card, Timbal, Vidal (Fac. de droit de Toulouse) ; Colin, Declareuil (Ecole de dr. d'Alger) ; MM. les agrégés Jay, Leseur, (Fac. de dr. de Paris) ; Perreau, Truchy (Fac. de dr. d'Aix) ; Deslandres, Tissier (Fac. de droit de Dijon) ; R. Beudant, Wahl (Fac. de dr. de Grenoble) ; Deschamps, Jacquelin (Fac. de dr. de Lille) ; Pic, Souchon (Fac. de dr. de Lyon) ; Barde, Valéry (Fac. de dr. de Montpellier) ; Chauveau (Fac. de dr. de Rennes) ; Fourcade (Fac. de dr. de Toulouse) ; MM. Girault, Morand, chargés de cours (Fac. de dr. de Poitiers) ; Tarbouriech, doct. en droit ; Appert, doct. en droit, anc. prof. à l'Univ. de Tokio.

Allemagne : MM. les prof. Gierke (Univ. de Berlin) ; Hüffer (Univ. de Bonn) ; Brie, Dahn (Univ. de Breslau) ; Eheberg, Rehm (Univ. d'Erlangen) ; Rosin (Univ. de Fribourg-en-Breslau) ; Heimburger (Univ. de Giessen) ; von Bar (Univ. de Göttingen) ; Stoerk (Univ. de Greifswald) ; Liszt, Loening (Univ. de Halle) ; Jellinek, von Kirchenheim, Knies, G. Meyer (Univ. de Heidelberg) ; Gareis, Zorn (Univ. de Kœnigsberg) ; Binding, Bücher (Univ. de Leipzig) ; Birkmeyer, von Seydel (Univ. de Münich) ; Stieda (Univ. de Rostock) ; O. Mayer, Laband (Univ. de Strasbourg) ; Schönberg, Thudicum (Univ. de Tübingue) ; von Risch, von Stengel (Univ. de Würzbourg) ; MM. les privat doc. Bornhack (Univ. de Berlin) ; Harburger, R. Piloty (Univ. de Münich) ; von Mayr (Univ. de Strasbourg).

Angleterre : M. J. Bryce, ancien professeur à l'Université d'Oxford, président du Board of Trade ; F. S. Stevenson, membre du Parlement ; MM. les prof. Maitland (Univ. de Cambridge) ; Anson, Dicey (Univ. d'Oxford) ; Ritchie (Jesus College d'Oxford) ; Bodley, ancien chef de cabinet du Présid. du Local governement Board).

Australie : M. le prof. Harrisson Moore (Univ. de Melbourne).

Autriche-Hongrie : M. von Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne ; MM. les prof. Ockzapowski (Univ. de Cracovie) ; Bernatzik, Gumplowicez (Univ. de Graz) ; Lentner (Univ. d'Inspruck) Kaizl (Univ. de Prague) ; Brunnemeister (Univ. de Vienne) ; MM. les privat doc. Strisower, Tezner (Univ. de Vienne) ; MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique : MM. les prof. Nys, Vauthier (Univ. de Bruxelles) ; de Greef (Univ. libre de Bruxelles) ; de Ridder, Rolin (Univ. de Gand) ; Deploige, Dupriez, van den Heuvel (Univ. de Louvain) ; Orban, Van der Smissen (Univ. de Liège) ;

HARVARD COLLEGE
DEC 6 1895
LIBRARY.

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

LES PARTIS POLITIQUES
DANS
LEURS RAPPORTS AVEC LE GOUVERNEMENT DE CABINET

I

Les rapports des partis politiques avec le Cabinet n'ont jamais été, semble-t-il, l'objet d'une étude strictement juridique. Certes, ces rapports ont été examinés avec soin, aussi bien par les écrivains anglais que par ceux du continent, mais leur attention a été particulièrement dirigée sur le côté politique de la question. Pourtant le gouvernement d'un État n'est pas seulement une institution politique, c'est aussi, et surtout, une institution juridique parce que son but principal est l'application du Droit. Un gouvernement qui ne poursuit pas cet objectif est voué à l'arbitraire et n'a pas de raison d'être. A force de voir les principes subordonnés et sacrifiés à des motifs d'opportunité, la justice étouffée par les intérêts politiques et l'esprit de parti, nous avons pris l'habitude de considérer le gouvernement comme une institution essentiellement politique, et les conséquences mauvaises d'un tel état de choses échappent à notre esprit. Aussi est-ce un devoir, pour ceux qui s'occupent de droit public, d'appeler l'attention

des écrivains et des hommes d'État sur ces phénomènes de la vie publique négligés jusqu'à présent. Une foule de préjugés et d'idées préconçues, spécialement en ce qui a trait au gouvernement parlementaire, ont été engendrés par cette conception trop exclusive dont nous nous plaignons. La science du droit public, surtout celle du droit constitutionnel, doit dissiper ces erreurs, et imprimer aux idées une autre direction. C'est ainsi qu'elle pourra entreprendre la discussion et donner la solution des graves problèmes qui, à l'heure actuelle, s'imposent aux États civilisés. Elle fournira à l'art constitutionnel les principes suivant lesquels chaque peuple doit organiser juridiquement les pouvoirs publics, et trouver une forme de gouvernement appropriée à ses conditions et à ses besoins.

Les rapports entre les partis politiques et le Cabinet sont essentiellement dominés par les considérations politiques : ce sont eux qui ont le plus contribué à mettre toute cette science du droit constitutionnel dans la dépendance de la politique. Le lecteur comprendra donc que nous voulions examiner ces rapports à un point de vue juridique. Nous ne ferons toutefois qu'un examen rapide de la question, comme le veut le cadre restreint d'un article de revue.

La première partie de cette étude sera consacrée aux rapports du gouvernement parlementaire avec les partis politiques en général; dans la deuxième nous considérerons quels doivent être les rapports du Gouvernement avec les partis bien organisés et disciplinés; dans la troisième, enfin, nous examinerons ses rapports avec les partis qui n'ont pas d'organisation véritable.

II

M. le professeur Gabba, de l'université de Pise, dans une conférence remarquable sur les partis politiques, se demandait si le gouvernement parlementaire est vraiment un gouvernement de parti; il estimait avec raison qu'il y avait un haut intérêt à le savoir, pour définir cette forme de gouvernement. L'esprit de parti est, disait-il, inadmissible dans le gouvernement, parce que celui-ci ne doit pas avoir d'autre but que d'étudier

et de satisfaire impartialement les besoins de la généralité des citoyens qui composent l'État (1). Il ajoutait que le gouvernement parlementaire n'est pas un gouvernement de parti, car, suivant lui, si cette forme de gouvernement semble impliquer le contraire par sa dénomination même, on s'aperçoit qu'il n'en est pas ainsi, dès qu'on analyse les conditions dans lesquelles se forment les majorités parlementaires.

Selon cette théorie, les majorités et les minorités ne sont pas des faits fortuits, ils n'intéressent pas seulement les partis politiques, ils reflètent l'opinion publique elle-même. Si un parti devient plus nombreux, et par conséquent obtient la majorité, cela ne peut être la conséquence d'un cas fortuit ou d'une cause accessoire : il faut qu'un changement se soit produit dans le pays en faveur de ce parti. Les majorités parlementaires correspondent donc aux majorités qui existent dans la nation, et celles-ci se forment à propos de questions politiques dont le sentiment public a été vivement frappé, ou en vue de réaliser les solutions qu'un parti est arrivé à faire accepter par le plus grand nombre des électeurs. L'autorité de ces majorités est limitée à une certaine durée et au but qui a été assigné par la nation au parti qui triomphe, mais pendant leur légitime domination ces majorités cessent de représenter des opinions de parti.

La thèse est séduisante, et pourrait constituer une fiction juridique sérieuse, si elle avait quelque fondement de vérité. Malheureusement, elle ne trouve pas dans les faits une base solide. Avant tout, elle suppose que les majorités parlementaires reproduisent effectivement l'opinion et les majorités du pays, tant qu'elles se conforment à leur mandat. En second lieu, elle tend à admettre qu'aucune majorité parlementaire ne peut longtemps survivre à l'œuvre pour laquelle elle a été choisie par l'opinion publique, de telle sorte que, sa mission une fois remplie, elle se dissoudra facilement.

Les choses se passent-elles toujours ainsi et la force respective des partis politiques dans la Chambre exprime-t-elle fidèlement les mouvements de l'opinion publique?

On le croirait, à entendre les membres du parti vainqueur :

(1) *Origine e vicende dei partiti politici*, dans les *Problemi di scienza sociale*, Firenze, 1881, p. 96.

ils affirment que « le pays s'est prononcé en faveur de leur programme politique, que désormais il partage entièrement leurs idées et ne désire que ce que le parti réclame ». Si le parti qui triomphe regarde toujours comme légitime sa victoire, à l'inverse le parti vaincu ne se lasse pas de répéter que « le pays a été trompé, que le succès des adversaires est l'œuvre de la corruption, et que l'opinion publique est hostile au Gouvernement....., etc. ».

Chacun parle selon son intérêt ; il devient ainsi difficile de connaître l'opinion vraie du pays, quand plusieurs partis s'agitent. Par la presse périodique, par les *meetings*, par les discours, par les proclamations, ces partis troublent l'opinion publique, et empêchent le pays de se recueillir pour se faire une idée exacte de ses intérêts et de ses besoins. On peut même poser le dilemme suivant : où le pays reste indifférent aux luttes des partis, échappe à leur action, et, dans ce cas, les partis sont des formations artificielles qui n'expriment nullement l'opinion du peuple entier ; — ou le pays subit avec intensité l'action des partis, et alors il devient impossible qu'une opinion impartiale et sincère puisse se former : on n'aura jamais qu'une opinion de parti. On peut m'opposer qu'il existe une situation intermédiaire, dans laquelle une fraction seulement des citoyens se laisse entraîner, tandis qu'une grande majorité reste d'abord neutre, et se laisse gagner insensiblement par un parti ou par l'autre. Cette objection ne diminue pas la valeur du dilemme, parce que ceux qui se laissent conquérir par un parti en prennent bientôt l'esprit exclusif.

La vérité est que la composition des partis dans la Chambre ne répond pas toujours aux fluctuations de l'opinion publique, et quelquefois même se trouve en contradiction avec celle-ci. C'est d'autant plus sensible, que le pays où les partis existent et s'agitent a une éducation qui le rend moins apte au gouvernement parlementaire. Ainsi nous voyons, dans les pays constitutionnels du continent, que le plus souvent les formations et les déplacements de majorités, les victoires d'un parti ou d'un Cabinet ne trouvent pas d'écho dans l'opinion publique, ce qui prouve bien qu'ils n'en peuvent reproduire les aspirations. Ce sont des phénomènes engendrés par des causes

limitées aux couloirs des Chambres, aux antichambres des ministres, et aux séances parlementaires. Le pays ne participe en rien à ces événements. Il les voit se dérouler, comme un spectateur muet qui souvent même ne les comprend pas, et n'en est pas impressionné. La différence qui apparaît fréquemment dans les Etats les mieux préparés au régime constitutionnel, entre le pays légal et le pays réel, entre le peuple et ses représentants, entre les besoins vrais de la nation et les préoccupations artificielles de la Chambre, démontre clairement que, en général, les majorités parlementaires ne reflètent pas les opinions et les besoins du pays.

La représentation n'est donc pas sincère, et ne reproduit pas exactement les aspirations de la communauté. Il est d'ailleurs bien difficile d'obtenir une représentation fidèle dans une société aussi compliquée que la nôtre, et avec l'organisation électorale qui est en vigueur. En effet, dans les sociétés modernes, où les besoins des individus présentent une telle variété, les systèmes électoraux destinés au recrutement des assemblées politiques ne se rapportent pas à d'autre principe qu'au principe numérique ; ils ont tous pour base unique la loi du nombre : pour un tel chiffre de population on donne un certain quantième de représentants, bien que les électeurs, rassemblés pêle-mêle, appartiennent aux catégories de citoyens les plus hétérogènes : paysans, bourgeois, ouvriers, propriétaires, banquiers, pauvres, riches, savants, illettrés, etc. La représentation qui sort d'un tel mélange d'éléments ne peut être exacte, puisque ces diverses catégories de personnes n'ont presque rien de commun et ne peuvent être d'accord sur leurs besoins réciproques. Souvent même il y a entre elles opposition complète d'intérêts, d'éducation, de sentiments et d'idées. Dans ces conditions il n'est pas possible que l'élection des représentants soit faite avec un *criterium* déterminé, en vertu duquel on puisse leur imposer des devoirs clairs au nom de leurs commettants. Un éloignement toujours plus accentué doit donc inévitablement se produire entre les uns et les autres.

La nouvelle théorie de la représentation augmente même cet éloignement, et le rend plus vif. Elle veut que le député ne représente plus son collège, ses électeurs, comme dans

les corporations et dans les États du moyen âge, mais qu'il représente les intérêts généraux de l'État. Le représentant a ainsi la liberté de représenter ce qu'il croit l'intérêt général, c'est-à-dire qu'il a au fond la liberté de représenter ce qu'il veut, ou de ne rien représenter, comme il arrive presque toujours. Il ne perd pourtant pas de vue ses électeurs ; au contraire, il les flatte, et recherche leur bienveillance par des services nombreux, mais il ne représente pas leurs vrais intérêts ; il encourage plutôt leurs convoitises, leurs prétentions exagérées, leurs entreprises funestes. Il se donne beaucoup de peine pour ce qu'il devrait plutôt négliger : les intérêts des individus ; et il laisse de côté ce qui devrait surtout le préoccuper : les intérêts communs.

Étant donné ce caractère de la représentation, on ne peut d'aucune façon admettre la doctrine d'après laquelle le changement des partis dans la Chambre correspondrait nécessairement à un mouvement de l'opinion publique, et la victoire d'un parti supposerait toujours qu'une idée a prévalu dans l'esprit de la majorité des citoyens d'un État.

D'autre part, la théorie de l'accord harmonique entre les majorités du pays et celles de la Chambre tend à établir que les majorités parlementaires ne peuvent survivre à l'œuvre pour laquelle elles ont été constituées : à peine auraient-elles cessé de représenter l'opinion de la majorité du pays, qu'elles se décomposeraient et se retireraient devant de nouvelles majorités.

Les faits ne confirment pas davantage cette hypothèse. Un parti qui est au pouvoir s'efforcera de le conserver, et tous les moyens dont il dispose seront mis en œuvre par lui avant de quitter la place. A coup sûr, le pays devrait être appelé à se prononcer pour condamner le parti qui ayant achevé sa mission continuerait néanmoins à se maintenir au pouvoir; mais que peut le pays vis-à-vis d'un parti qui gouverne? Dans les conditions actuelles, il n'est qu'une force sans organisation, contre une force organisée et puissante ; un ensemble d'atomes qui s'agitent dans toutes les directions, en face d'un mécanisme colossal, qui, avec ses mille moyens, peut disperser et même anéantir ces atomes, ou simplement les diriger au gré de ses désirs. Le parti qui gouverne est par cela même dans une

situation très favorable à l'égard du parti d'opposition : il peut ainsi se maintenir au pouvoir quand l'opinion publique se montre ouvertement contraire à lui. Ce ne sont point en général les scrupules qui lui feront abandonner le gouvernement. La passion politique, les attaches de parti empêcheront même ces scrupules de naître.

Il y a un élément encore plus important, qu'on néglige dans ces raisonnements : c'est l'idée que la justice et le droit ne peuvent pas être la simple expression d'une opinion, la simple création d'une majorité. Si on met le droit dans le domaine de l'opinion, on en fait une affaire de parti : il n'y aura plus de justice, le caprice et l'injustice en occuperont la place. Les majorités ne peuvent pas, en raison seulement de leur valeur numérique, transformer leur opinion et leur volonté en droit. Cela peut être fait d'autant moins par le parti qui les représente, ou qui est censé les représenter à la Chambre.

Dans cet ordre de questions il faut distinguer deux catégories de faits, qui diffèrent par leur caractère et leurs conséquences.

Certains *faits politiques* consistent dans des actes de simple opportunité, dans l'utilité de faire ou de ne pas faire une certaine chose d'une telle manière et dans un moment donné, de pourvoir par tels ou tels procédés au bien public. Pour les faits de cette nature, on comprend bien la formation des partis, et la soumission des minorités aux majorités. Il s'agit, par exemple, d'imprimer un certain caractère à la politique extérieure, et on discute s'il convient de faire certaines ouvertures à une puissance, de stipuler une alliance, de se retirer d'une convention diplomatique, de se tenir à l'écart ou d'intervenir dans une action qui modifie les rapports entre plusieurs États ; ou bien il s'agit d'une question de politique intérieure, et l'on cherche le moyen de prévenir une émeute, de combattre le mécontentement dans une province, de favoriser le développement des arts ou des sciences ; ou bien enfin il s'agit d'une question de politique ecclésiastique, de régler la conduite de l'État envers l'Église, d'encourager des corporations religieuses, de surveiller certaines formes de croyances : pour ces faits et d'autres du même genre, l'existence sumultanée de plusieurs opinions est possible, et on comprend à ce point de

vue la formation des majorités et des minorités. Ce sont des questions d'opportunité, qui se rapportent à des phénomènes instables, et admettent des règles variables. L'établissement de règles fixes et précises arrêterait les efforts continuels d'adaptation, par lesquels un organisme complexe, comme l'État, se met et se maintient en rapport avec les conditions variées du milieu dans lequel il fonctionne. La détermination de ces exigences et de ces conditions est, dans un pays libre, laissée à la volonté spontanée de tous les citoyens, qui s'intéressent à la chose publique. Et, comme ils n'envisagent pas ces faits de la même manière, on voit apparaître des groupes d'opinions différentes qui constituent les partis.

En ce qui concerne ces phénomènes contingents, l'action des partis peut se développer librement avec de faibles risques et de grands avantages. Tel doit être en effet le champ d'action des partis politiques.

Malheureusement ils ne se renferment point dans ce domaine restreint sous le régime du gouvernement de Cabinet ; ils envahissent le domaine du droit, et alors leur action devient dangereuse et nuisible. Quand il s'agit de droit et de justice, la division des partis n'est plus admissible, parce que l'esprit de parti offusque l'idée de justice et rend difficile, ou même impossible, la recherche sereine et l'application impartiale du droit. Il ne saurait être question de majorité ou de minorité, parce que le nombre des adhérents ne peut décider de la justice d'un principe.

Comment mettre en doute, par exemple, ou faire dépendre d'une opinion la liberté des personnes ou le respect des contrats ? Qu'une majorité soit hostile à ces principes, en seront-ils pour cela moins justes et moins nécessaires à l'existence d'une société ?

On pourrait à la rigueur objecter que les partis politiques trouvent leur raison d'être, non dans ce qui a trait à la vérité de ces principes, mais dans la manière de les entendre ou de les appliquer. L'objection ne change pas pourtant les effets qui dérivent de la nature même des choses. La différence d'interprétation de ces principes peut donner lieu à une simple divergence d'opinions, qui n'altère point leur caractère. Si elle devient une question de parti, les raisons de droit se trans-

forment bientôt en des motifs d'opportunité, la règle de justice est considérée comme une règle de convenance, le droit cède la place à la politique. Les questions de droit ne peuvent pas devenir questions de parti sans être dénaturées.

On ne peut donc nier la nécessité de notre distinction entre deux grandes catégories de faits : l'une embrasse les phénomènes qui ont un caractère politique, et comme tels sont du domaine des partis ; l'autre embrasse les faits ayant un caractère juridique qui ne leur permet pas de devenir jamais une question de parti.

Le Cabinet, dans les gouvernements parlementaires, se trouve en face de ces deux ordres d'idées : il doit, d'une part, diriger la politique quotidienne de l'État, et, d'autre part, gouverner dans les limites de la loi et pour en assurer le respect. Le Cabinet exerce en outre une importante fonction législative, en proposant et en défendant les lois d'ordre soit politique, soit juridique ou administratif.

Les fonctions du Gouvernement ont donc un double caractère qui correspond aux deux sortes de faits indiqués plus haut : une fonction politique et une fonction administrative ou juridique. La confusion entre les deux ordres de fonctions devient alors facile et presque inévitable dans les conditions où se développe la vie du Cabinet. On devine quelle est la fonction qui doit le plus souffrir de cette confusion.

Le Cabinet étant l'organe d'un parti, l'instrument par lequel ce parti triomphe et gouverne, doit naturellement dans toutes ses actions s'inspirer de l'esprit du parti. Et cet esprit se révélera non seulement dans la catégorie des faits qui le comportent, mais aussi dans la catégorie de ceux qui devraient l'exclure. Qu'on n'essaie pas de prétendre que le Cabinet peut observer, en pratique, la distinction entre les questions politiques et les questions juridiques: tout ministère est une création de la politique, et doit surtout à la politique la continuation de son existence.

Son caractère, sa composition même interdisent au Gouvernement de refuser à la politique la suprématie ; il ne pourra s'empêcher d'introduire la politique dans le droit, et de sacrifier celui-ci à celle-là, soit en transformant en questions politiques des questions purement administratives, soit

en cherchant à résoudre des problèmes juridiques par des raisons politiques. Tels sont les dangers de l'esprit de parti dans le gouvernement parlementaire, et voilà pourquoi un gouvernement de parti ne peut se justifier, malgré toutes les fictions et tous les raisonnements imaginables.

Les partisans du gouvernement parlementaire peuvent avoir recours à un autre raisonnement, pour légitimer le gouvernement de parti et démontrer sa nécessité, en soutenant que les partis ne sont pas des phénomènes artificiels, mais bien des formations organiques et spontanées de la vie politique qui représentent des tendances profondes de l'esprit humain et des besoins inhérents à toute société.

Le besoin de conservation et de progrès, dira-t-on, fait naître des manières différentes d'envisager les choses de l'État, et de concevoir le meilleur moyen d'atteindre le bien-être de la communauté. Ces besoins produisent les partis, rendent inévitable et nécessaire leur action, et bienfaisante leur influence. Ils représentent dans l'État ce qu'est dans l'individu la force de conservation et la force de développement, c'est-à-dire les deux forces qui permettent l'adaptation des êtres à leur milieu. Leur action ne peut être qu'utile, et ce serait un malheur, un danger pour l'existence même de l'État, si on voulait la combattre, en supposant que cela fût possible et servît à quelque chose. Telle est la théorie que l'on peut nous opposer.

Tout cela est vrai, mais n'infirme pas nos précédentes affirmations. Nous ne nions pas que l'existence des partis soit nécessaire et puisse même être utile dans un État, mais nous pensons que les partis ne doivent pas constituer la seule base du gouvernement. Les partis ont le droit d'influer sur la chose publique ; nous n'admettons pas que cette influence puisse être illimitée. Les partis, comme tous les faits qui sortent de leur champ d'action, deviennent alors dangereux. Pour que leur action soit bienfaisante, il faut qu'elle soit réglée, et elle ne l'est pas quand, par le moyen du Cabinet, elle envahit le domaine des droits. Contrairement à ce qui devrait être, le droit devient dans ce cas un objet de critique et de discussion au moins pendant quelque temps. Si la politique change et a besoin de toujours se modifier, le droit exige au contraire

une certaine fixité et même rigidité de règles. Les partis sont la cause et l'âme des changements politiques, parce que chaque parti qui monte au pouvoir sent le besoin de changer et de réformer pour approprier la chose publique à ses principes. De là ces modifications continuelles des lois et des règlements qui caractérisent nos gouvernements parlementaires, et par suite desquelles tout devient précaire et incertain ; les rapports juridiques sont troublés par cet état de choses, et les intérêts individuels et sociaux en souffrent.

Quand tout semble affaire de parti, quand l'esprit de parti s'insinue dans les moindres actes de la vie sociale, pour faire discuter ce qui ne devrait pas être mis en doute, et agiter ce qui devrait rester immuable, il n'est possible de maintenir aucune stabilité de liens, de rapports, et de conditions : c'est déjà beaucoup si l'État ne se désorganise pas. Il devient dans tous les cas presque impossible d'atteindre un degré supérieur de développement.

III

Nous avons examiné d'une façon générale les rapports des partis avec le Cabinet, et l'action qu'ils exercent sur le gouvernement. Recherchons maintenant ce qui se produit dans le gouvernement parlementaire, quand les partis sont bien organisés et disciplinés.

Ordinairement, on pense que le gouvernement parlementaire ne pourrait pas exister sans des partis politiques compacts, ayant des programmes distincts et des tendances caractérisées. On croit qu'un tel gouvernement ne peut bien fonctionner que quand ces partis s'organisent dans la Chambre de manière à appuyer une administration quelconque. Cette opinion est tellement répandue et enracinée qu'on paraîtrait commettre une hérésie si on prétendait avoir une opinion contraire. Pourtant nous nous permettons d'affirmer que l'existence des partis bien disciplinés n'apporte pas au gouvernement de Cabinet les bienfaits qu'on imagine, tandis qu'elle présente plusieurs inconvénients, qui peuvent rendre très difficile ou même impossible le fonctionnement régulier des pouvoirs.

Quand le parti est fort et compact, il faut que le Cabinet se montre très fidèle aux dogmes de ce parti ; il ne peut s'écarter ni des principes, ni des articles de son programme. L'intolérance de chaque groupe politique est alors très accentuée, son exclusivisme est complet. Il ne fait pas de concessions, il n'admet pas de transactions avec d'autres partis.

Les principes proclamés doivent être intégralement maintenus et appliqués. Mais il peut arriver que le Cabinet voie plus loin que son parti, qu'il envisage dans les questions des aspects qui échappent à ses amis à cause de leurs tendances unilatérales et de leur point de vue limité. Non seulement il peut arriver, mais ordinairement il arrive que les conditions même de l'administration, les exigences du pouvoir obligeraient le Cabinet à être moins exclusif que son parti. *Altro è in piazza altro in palazzo* (*Autre chose est sur la place*, *autre chose dans le palais*), dit un proverbe florentin ; celui qui est au pouvoir voit mieux les choses que celui qui est dans la foule, celui qui agit en connaît bien plus que le simple spectateur. L'homme d'État se trouve en face de nécessités, d'intérêts qu'auparavant il ne soupçonnait pas et ne pouvait imaginer. Alors il est obligé de modérer, de modifier ses sentiments et même d'adopter des opinions opposées à celles qu'il professait jusqu'alors. Combien de personnages politiques n'avons-nous pas vus changer d'opinions et de conduite, en passant de l'opposition au gouvernement, de la Chambre au ministère ?

Les hommes qui sont au pouvoir peuvent donc reconnaître la nécessité d'abandonner certains préjugés, certains principes exagérés, en mettant un peu de côté les dogmes de leur parti. Mais comment pourraient-ils le faire ? Quand les partis sont mal disciplinés et peu rigides dans leurs doctrines, la chose semble assez facile : le Cabinet a mille moyens pour se procurer l'amitié d'un groupe, pour entraîner une fraction de l'Assemblée, et pour composer ainsi une majorité favorable à ses projets. Ses adhérents sont assez dociles en général pour se laisser persuader certaines opinions contraires aux leurs. Il ne faudra pas même employer la corruption pour obtenir ce résultat : la tactique parlementaire, ou l'impulsion donnée par l'opinion publique ou la presse pourra suffire.

La chose devient très difficile quand les partis politiques sont compacts et disciplinés; le Cabinet se verra alors forcé de subir en tout les dogmes du parti, de gouverner exclusivement selon les idées de celui-ci, et d'être purement et simplement son *comité exécutif*. Il ne sera plus possible d'amener les membres du parti ou une simple fraction d'entre eux à modifier ses propres idées, à faire accepter et appuyer une politique quelque peu différente de celle qui est conçue sur les bancs de la Chambre et, peut-être, puisée dans une connaissance imparfaite des phénomènes politiques. Les membres du parti qui changent d'opinion ou témoignent de dispositions favorables aux nouvelles opinions des ministres sont bientôt considérés comme des girouettes ou des traîtres. Ils sont perdus, ils ne trouvent plus de crédit chez leurs amis et ils sont regardés avec soupçon par leurs adversaires eux-mêmes.

Le Cabinet doit céder s'il tient à rester au pouvoir, de sorte qu'on arrive à ce fait étrange de voir le gouvernement aux mains de ceux qui n'en ont pas la responsabilité, et qui n'ayant pas connaissance des difficultés du pouvoir ne peuvent en apprécier toute l'étendue. C'est une machine mue par ceux qui n'en comprennent pas le mécanisme. Comment s'étonner ensuite qu'elle marche à l'aventure et fonctionne mal? De là une série de dispositions et de lois, qui ne répondent pas aux conditions réelles du pays, n'en satisfont pas les besoins, n'en contentent pas les aspirations légitimes, et constituent une politique en contradiction avec la volonté de la nation. L'éloignement du pays à l'égard de son gouvernement s'accentue ainsi, et il devient à la fin impossible de maintenir le bon accord entre eux.

Ce n'est pas tout. On sait qu'une des fonctions les plus importantes de la Chambre des représentants est le contrôle des actes du Gouvernement. Les amis du régime parlementaire fondent les plus grandes espérances sur cette prérogative. Ils pensent que sous les régimes qui ne sont pas parlementaires, mais simplement représentatifs, comme par exemple celui de la Prusse et de l'Empire allemand, la Chambre ne peut exercer aucune influence sur les actes de l'Exécutif. Celui-ci est parfaitement indépendant de l'action de celle-là, et peut

commettre toute espèce d'actes arbitraires et abusifs, sans que les représentants du peuple aient le droit de s'y opposer. Le gouvernement parlementaire présenterait donc ce grand avantage de rendre l'Exécutif, qui est l'organe le plus puissant de l'État, responsable vis-à-vis de la Chambre, et en grande partie dépendant de son bon vouloir. On aurait ainsi un frein destiné à empêcher ce pouvoir d'abuser de sa force, et à le contraindre d'agir dans les limites de ses droits. Cependant une grande partie de ces avantages peut être perdue quand les partis sont organisés et exercent une action disciplinée. Il n'est pas difficile de comprendre comment cela peut arriver.

Le parti qui a la majorité et qui soutient le Cabinet est naturellement porté à être indulgent envers le gouvernement qui est sa créature ; il cherchera même à atténuer les erreurs ou les abus qu'il a pu commettre. Ce parti se gardera bien de faire une critique cruelle des actes ministériels en pleine Chambre et de mettre en péril l'existence du Cabinet par des questions, des interpellations et des ordres du jour. Ces actes pourraient affaiblir la solidité du parti, faire le jeu des adversaires en leur montrant des côtés faibles et vulnérables dont ils ne tarderaient à profiter. Et, de fait, le parti opposé épie les mouvements de son concurrent, et attend avec empressement le moment propice où quelque faute viendra porter la discorde dans les rangs de la majorité. Il saisira avec joie l'occasion d'une dissidence, pour livrer bataille avec chance de succès. Une majorité bien disciplinée sera donc très prudente, et tâchera d'éviter tout prétexte de discorde.

De plus, à quoi bon critiquer les actes du Cabinet ? Ils sont sans aucun doute conformes aux désirs de la majorité. Nous avons vu que le Cabinet doit devenir le serviteur très humble du parti. Par conséquent, les abus que le ministère pourra commettre, ou se rapportent à des faits étrangers à l'intérêt du parti, et alors celui-ci n'a aucune raison de les combattre, ou, au contraire, ont été commis pour favoriser les intérêts du parti, et alors celui-ci, plutôt que de les combattre, aura mille raisons pour les approuver et les justifier.

Dans de telles conditions le contrôle du côté de la majorité se réduit à rien ; il sera exercé de façon à ne présenter aucune utilité pratique. Il n'aura pas pour but le bon gouvernement

de la chose publique, il tiendra simplement à favoriser les intérêts du parti. La majorité ne s'occupera plus de savoir si le Cabinet gouverne bien ou mal, elle s'assurera seulement qu'il agit d'une manière avantageuse aux intérêts du parti.

Tel est le contrôle exercé par la majorité. Quel sera celui du parti d'opposition ?

Le contrôle de l'opposition parlementaire a fait l'objet de nombreuses dissertations. Les écrivains versés dans le droit constitutionnel ont beaucoup insisté sur son utilité et ses effets bienfaisants. L'opposition a été représentée comme la sentinelle vigilante qui observe les actes du Cabinet, pour dévoiler les abus commis par lui, le rappeler à l'accomplissement de ses devoirs, et rendre réelle sa responsabilité. Elle adresse les questions et les interpellations, et propose les ordres du jour, qui constituent pour le Cabinet des avertissements et des obstacles opposés au penchant qu'il a d'outrepasser ses pouvoirs. Elle prépare habilement les échecs du Cabinet, quand il a fait son temps, et ne représente plus les aspirations du pays. C'est, affirme-t-on, dans l'opposition que réside le vrai pouvoir de contrôle ; il n'est que nominalement placé dans toute la Chambre ; en réalité, il constitue la tâche propre de l'opposition.

Cette théorie, vraie jusqu'à un certain point, peut devenir absolument fausse quand les partis sont rigoureusement disciplinés.

Le parti d'opposition a certainement tout intérêt à affaiblir et à démolir le parti qui gouverne ; mais d'autre part il est intéressé à ne pas compromettre sa cause et à ne pas mettre en vue sa propre faiblesse. Elle apparaîtrait trop, s'il tourmentait continuellement le Cabinet par des questions, des interpellations et des ordres du jour. L'opposition perdrait ainsi une grande partie de son efficacité. La majorité en serait encouragée, et marcherait plus sûrement vers le succès. A propos des partis politiques on pourrait répéter très bien : *Omne ignotum pro magnifico habetur*. Le mystère dont un parti se couvre, la prudence avec laquelle il sait cacher l'état réel de ses forces et les moyens dont il dispose pour combattre l'adversaire, sont des éléments qui contribuent beaucoup à son crédit, accroissent dans le public l'opinion de sa force, et le

rendent bien plus effrayant qu'il ne l'est réellement. En dissimulant le plus possible le nombre de ses membres, il peut toujours laisser croire que ce nombre est considérable, qu'il comprend beaucoup plus de personnes que l'on n'en connaît, et que, le cas échéant, plusieurs de celles qui ne se sont pas encore prononcées entreraient dans les rangs du parti. L'ignorance des véritables moyens d'attaque de la minorité peut toujours donner à croire que ces moyens sont puissants et dangereux pour le parti adverse. Ces raisons obligent un parti d'opposition bien discipliné à conserver une certaine réserve, ce qui doit beaucoup limiter son contrôle sur le Cabinet.

Une des formes les plus efficaces du contrôle consiste dans les ordres du jour, parce qu'un déplacement accidentel des votes, un discours habile ou maladroit, un malentendu quelconque, une phrase imprudente prononcée par un ministre dans la discussion, peuvent affaiblir la majorité, ou même transformer en minorité la partie qui gouverne. Mais, dans les conditions que nous supposons, ces scrutins sont justement la chose que la minorité tâchera avant tout d'éviter. Ils mettent trop à découvert ses forces et donnent à l'adversaire une preuve trop évidente de son infériorité. Chaque vote de ce genre, quand les partis sont compacts et disciplinés, ne fera que démontrer l'inanité des efforts de la minorité, ce qui accroîtra l'audace du parti qui est au pouvoir.

Que devient alors le contrôle de l'opposition? Une série de discours, de déclamations, d'attaques purement oratoires, non suivis des actes qui devraient les rendre efficaces. Et c'est déjà beaucoup si le parti qui gouverne daigne répondre à ces discours. A quoi bon, en effet, réfuter ce qui ne peut pas être dangereux? Tout finira donc par des discours et la majorité n'en sortira pas affaiblie.

En admettant même que le contrôle exercé par l'opposition devienne plus actif, quel effet pourrait-il produire sur les actes du Gouvernement? Un effet certes bien limité, quand la majorité est fidèle au Cabinet, et quand le parti, bien discipliné, accepte unanimement les mêmes idées et le même programme sans laisser réduire ses forces. Le droit de contrôle ne saurait constituer un frein et remplir son but, quand il ne peut, le cas

échéant, faire courir quelque danger aux personnes contre lesquelles il s'exerce. Sinon, ces personnes ne le craignent pas. C'est justement ce qui arrive lorsque la majorité est compacte; elle aborde ces attaques sans se troubler et les efforts de la minorité sont regardés comme impuissants.

Les effets tant vantés du contrôle cessent donc de se produire, n'importe sous quel aspect on les examine.

Dira-t-on qu'il reste toujours cette influence déterminée par la persuasion, par la justice de certaines critiques, par la force morale et l'autorité, que peut acquérir une opinion ou une protestation? Il faut se rappeler que tout parti discipliné est en même temps exclusif : sa discipline, sa solidité dérivent principalement de la foi que chaque membre a dans le credo commun et de la conviction que le programme du parti est le seul vrai et le seul juste. Aussi les critiques et les avertissements qui n'entraînent pas de sanctions positives demeurent-ils sans effet à son égard. Un parti ne craint pas la force morale ou l'autorité des opinions d'autrui. Prétendre l'entraîner par la seule force de la raison, c'est méconnaître les éléments essentiels de la psychologie politique.

Si cet exposé est exact, on se demande sans doute comment se produiront les crises de Cabinet et comment le pouvoir pourra passer des mains d'un parti dans celles d'un autre. Le parti de la majorité ne voudra pas céder la place à son adversaire, et se laisser enlever les rênes du Gouvernement; dès lors, il me semble que la minorité ne devrait jamais espérer voir triompher son programme. Les choses se passeraient comme nous l'indiquons, si la Chambre n'avait pas à se renouveler. Mais, avec le renouvellement périodique ou extraordinaire de la Chambre, un déplacement de majorité peut se produire et se produit souvent en effet.

La cause de cette modification vient alors du dehors et ne résulte pas du jeu des partis dans la Chambre. Les amis du système trouvent dans ce fait une raison d'en faire l'éloge. Ce n'est plus la Chambre qui décide à quel parti doit être confié le pouvoir, quel est le programme politique qu'on doit suivre, quel principe, quelle méthode de gouvernement est préférable; le pays lui-même prend cette décision. Les électeurs, en conférant la majorité des suffrages à un parti, déter-

minent la majorité parlementaire qui doit gouverner et le programme politique qui doit être suivi.

Quelle meilleure application de la souveraineté populaire, nous dit-on! Au fond c'est le peuple qui choisit son propre Gouvernement, la Chambre est simplement l'instrument qui assure l'exécution de la volonté du peuple. Quelque rhéteur ou quelque utopiste peut même arriver à croire que ce système nous ramène au gouvernement du peuple par le peuple, c'est-à-dire à la démocratie directe de l'antiquité classique. Et, ce qu'il y aurait de plus étonnant encore, ce résultat se produirait en dehors du petit État antique et alors qu'il semblait démontré que, dans le grand État moderne, un tel régime serait impraticable. Quel triomphe pour l'art politique que d'arriver à concilier la démocratie directe de l'antiquité avec l'organisme compliqué de l'État moderne!

Malheureusement tout cela n'est qu'un rêve, la réalité est bien éloignée de ces illusions. Ce n'est pas toujours un bien, c'est même le plus souvent un mal, que le corps électoral soit appelé à décider lequel des deux partis doit obtenir le pouvoir. Dans ce cas, les partis sont obligés de soumettre au pays la discussion des doctrines qui, autrement, aurait eu lieu devant la Chambre. De deux choses l'une : ou c'est le pays qui doit choisir lui-même et proposer au chef de l'État le Cabinet, et alors la Chambre ne devrait plus perdre son temps à discuter en vue de déterminer ou de modifier le programme du gouvernement ; son contrôle même sur l'Exécutif n'aurait plus de raison d'être ; ou, au contraire, c'est la Chambre qui doit faire ce choix, et pourquoi laisser alors la décision définitive au corps électoral?

Cette discussion des affaires publiques portée devant le corps électoral offre des inconvénients sans nombre. Un des défauts du régime parlementaire consiste dans l'insuffisance d'hommes capables de comprendre et de discuter, au sein des Chambres, avec compétence les intérêts toujours plus compliqués de l'État moderne. Il en résulte que les questions sont souvent résolues en vertu de principes erronés, dans lesquels le sentiment domine le raisonnement et l'examen impartial des faits. Cet inconvénient deviendrait incontestablement plus grand quand la discussion serait portée devant le

corps électoral. Certes les personnes compétentes n'y font pas défaut ; elles seraient même plus nombreuses que dans la Chambre ; mais ce ne seront pas elles qui pourront décider, c'est le nombre, c'est-à-dire la masse. Celle-ci n'écoutera pas les citoyens éclairés, car elle ne comprendra pas, elle ne saura pas discuter les questions de gouvernement avec sérénité et compétence, n'ayant ni l'aptitude, ni le savoir nécessaires. Si les Chambres sont souvent exposées à juger les questions sous l'action du sentiment irréfléchi ou même du charlatanisme, ces causes feront encore plus sentir leur influence sur le corps électoral. Celui-ci écoute seulement les personnes qui excitent ses passions, et flattent ses préjugés. Les personnes capables, à ses yeux, celles qui auront beaucoup d'autorité sur lui, seront les démagogues, les orateurs de carrefour, les intrigants et les meneurs. Les hommes vraiment honnêtes et éclairés, au contraire, ceux qui ont une compétence technique, des connaissances spéciales, ne trouvent pas de crédit auprès de la foule. Ils acquièrent difficilement la faveur populaire, parce que le plus souvent ils ne savent pas employer les artifices qui plaisent au peuple et se refusent à user des moyens qui peuvent attirer les suffrages. Aussi les questions seront-elles discutées et résolues par des personnes inhabiles et les intérêts multiples de l'État tomberont-ils à la merci d'une multitude qui ne pourra pas les comprendre.

Cet argument semble peut-être trop prouver, puisqu'il servirait à combattre même le régime représentatif : Si le peuple n'est pas capable de comprendre et de discuter les intérêts de l'État, il ne doit pas pouvoir élire les personnes appelées à le représenter. Les deux fonctions ne sont cependant pas identiques. Désigner une personne dans laquelle on a confiance et qu'on croit apte à exercer un certain emploi, n'est pas discuter les questions dont cette personne devra s'occuper. Choisir un architecte, pour construire une maison, est tout autre chose que de faire soi-même le plan de construction de cette maison. S'il y a un système avec lequel les bénéfices de la représentation peuvent se perdre, c'est justement celui qui remet au corps électoral le pouvoir de déterminer lui-même le programme politique du gouvernement,

et de déclarer chaque fois à quel parti doit appartenir le pouvoir. Alors disparaissent tous les avantages qu'on peut attendre d'une assemblée choisie discutant les affaires publiques. Dès que la décision la plus importante dépendrait du corps électoral, l'assemblée n'aurait au fond qu'une tâche insignifiante ; la discussion la plus importante aurait lieu devant le corps électoral et non devant l'assemblée. Les délibérations de la Chambre seraient tout académiques, parce qu'elles ne pourraient guère avoir d'influence sur la vie du gouvernement et le déplacement des partis. Au contraire, la discussion qui se produirait dans le corps électoral serait vive et passionnée, parce que de son issue dériveraient les plus graves conséquences pour le gouvernement du pays.

La décision de questions aussi importantes pourrait-elle être raisonnablement portée sur la place publique et laissée au jugement d'un corps aussi nombreux ? Déjà un des défauts que l'on reproche aux Chambres des États modernes est d'être trop nombreuses, de telle sorte que la discussion ne peut être ni calme, ni ordonnée : les questions sont ainsi examinées sans impartialité et sans précision ; de plus, il n'est pas possible à chacun de développer ses raisons et de faire entendre ses avis. Quelle ne serait pas l'aggravation de ces défauts quand la discussion aurait lieu, non dans une seule Chambre, où le nombre des personnes réunies d'ordinaire n'est pas supérieur à un demi-millier, mais au sein d'un corps immense de citoyens, qui ne peuvent se rassembler dans un lieu déterminé et ne sauraient avoir des rapports directs entre eux ? Non seulement on n'aurait plus à espérer de délibération sereine, mais on ne pourrait songer à une discussion quelconque. Dans un ensemble aussi étrange et hétérogène de personnes, qui appartiennent à toutes les classes sociales, à tous les degrés de culture intellectuelle, à toutes les conditions de fortune, et sont disséminées sur le vaste territoire de l'État moderne, il est impossible de faire naître une entente féconde. Ce serait une confusion inextricable dans laquelle la cause de la justice et de la vérité n'aurait rien à voir.

Quand la solution des problèmes sociaux est confiée au corps électoral, on devine l'acharnement des partis à se dis-

puter les faveurs et l'appui de la foule. Leur acharnement est d'autant plus grand que les partis sont plus rigides, disciplinés et intolérants. Ils usent alors de tout moyen pour se procurer le vote des électeurs, dont tout dépend ; rien ne les rebute et ils s'efforcent de l'acquérir, ou même de l'arracher par les menaces ou la violence. La corruption électorale, déjà si répandue et si effrontément pratiquée, ne pourrait trouver des conditions plus favorables et un milieu plus propice que celui-ci. Les partis ne se font point scrupule de l'employer sur une grande échelle, d'en faire même l'arme principale de la lutte. Les formes nombreuses et variées de corruption, des plus subtiles aux plus visibles, sont mises en œuvre avec persistance, sans égard aux travaux, aux dépenses, aux sacrifices qu'elles coûtent. Et les formes déjà connues de corruption électorale ne sont même pas trouvées suffisantes; le zèle des deux partis s'exerce à en inventer de nouvelles, mieux appropriées au but qu'on se propose.

Parmi les moyens destinés à agir sur le corps électoral et à le dominer, un des principaux est celui des comités électoraux hiérarchiquement organisés, selon le système des États-Unis américains : d'un comité central rayonnent une multitude de sous-comités locaux, tous étroitement liés par un même esprit. Le mot d'ordre envoyé du comité central est strictement observé ; toutes les forces dont dispose cette grande organisation concourent au triomphe du parti. Au fond les élections sont faites par une petite minorité, qui prétend interpréter et représenter les intérêts de tout le pays.

C'est à ce résultat que doit aboutir l'appel au peuple : appliqué à la lutte des partis, il peut faire courir de grands dangers à la sécurité de l'État, menacer la stabilité de ses institutions et arrêter le progrès des libertés publiques. Dans tous les cas, un tel système ne peut assurer le triomphe de la justice et affirmer le vrai droit du peuple.

Tout ce que nous avons dit sur les conséquences que peuvent produire dans l'État les partis politiques bien organisés, n'est pas un ensemble de suppositions sans fondement ; c'est la déduction scientifique des principes les plus sûrs de psychologie sociale et politique, confirmés abondamment par les faits.

De tous les États parlementaires du continent la Belgique est peut-être le seul qui présente des partis bien disciplinés. Aussi commence-t-on à voir apparaître plusieurs des phénomènes que nous avons indiqués. Il est très rare, par exemple, que dans ce pays des divergences naissent au sein des partis pendant les discussions parlementaires, et il est encore plus rare que ces divergences se manifestent dans les scrutins. « Chaque fois qu'une question politique est soulevée devant les Chambres, dit un écrivain belge, la discussion se termine par un vote de toute la droite contre la gauche. Il serait facile de citer les rares hommes politiques qui ont eu parfois le courage de se séparer dans quelques affaires importantes du gros de leur parti. Le député qui ne veut pas suivre la ligne de conduite adoptée par ses amis, préfère échapper aux récriminations par *une absence calculée* » (1). Les députés n'ont le droit de penser que conformément au credo du parti ; celui qui pense autrement, quelles que soient ses qualités et sa capacité, ne peut prétendre à un rôle efficace dans les délibérations.

Les interpellations devant la Chambre belge « sont rarement clôturées par l'adoption d'un ordre du jour : l'opposition, certaine d'un échec, se garde bien de proposer des motions de blâme ou de défiance ; la majorité, de son côté, ne prend la peine de donner aux ministres une marque expresse de son approbation et de sa confiance que s'ils ont été l'objet d'attaques particulièrement violentes et passionnées » (2). Et vraiment, elle n'a pas besoin de se défendre quand elle sait que l'ennemi est impuissant. Mais si le danger devient pressant, son esprit de discipline se révèle tout de suite. « L'éventualité d'une dissolution qui pourrait transférer le pouvoir aux adversaires suffit même à maintenir la discipline dans chaque fraction et à empêcher la division des votes dans la majorité » (p. 260). De manière que ce n'est plus la Chambre qui renverse les ministères, mais le corps électoral : « la Chambre ne renverse plus les ministères, dit le même auteur, elle laisse ce soin au corps électoral » (p. 239). Et « la

(1) Dupriez. *Les ministres dans les principaux pays.* Les ministres en Belgique. Paris, 1892, t. I, p. 238.

(2) *Op. cit.*, p. 255.

question de confiance ou de défiance dans les ministres se pose devant la nation plutôt que devant la Chambre.... Si l'opposition discute parfois avec tant d'acharnement la politique gouvernementale, ce n'est pas en vue d'un résultat immédiat, car elle se garde presque toujours de déposer une motion de blâme; mais elle espère éveiller l'attention du corps électoral » (p. 261).

Quel est ce corps électoral? Le même auteur se donne la peine de le décrire ; chaque parti « se trouve représenté dans chaque circonscription électorale par une association permanente qui veille à l'inscription des électeurs, choisit les candidats, détermine les programmes, dispose de tous les moyens d'influence, et notamment de la presse. Ces associations locales, fédérées entre elles, obéissent à l'impulsion d'un comité central, où siègent les chefs de chaque parti. Il y a ainsi deux hiérarchies d'associations rivales en dehors desquelles il est extrêmement rare qu'un candidat puisse espérer conquérir un mandat parlementaire » (p. 239).

La lutte se développe donc dans une arène plus vaste, où tous les inconvénients qu'elle entraîne déjà dans une Chambre, se reproduisent, avec des proportions bien plus grandes et avec des conséquences bien plus nuisibles. C'est seulement en apparence que la décision est remise à la conscience du pays et à la voix de l'opinion publique; en réalité, elle dépend des comités électoraux et surtout du petit nombre des membres qui composent le comité central, dont relèvent les comités locaux.

IV

Nous serons plus bref sur l'influence des partis politiques sans organisation, fractionnés et variables, les faux partis politiques, qui naissent quand les mobiles et les intérêts n'arrivent pas à se fondre définitivement dans des groupes fixes et compacts. Le fait le plus commun dans les gouvernements parlementaires n'est pas l'existence de partis disciplinés, mais au contraire de partis sans organisation. Les maux qui dérivent de ceux-ci, au point de vue du gouvernement parlementaire, sont plus fréquents et plus connus. Nous assistons

continuellement, en effet, à leur action sur la vie publique.

Un des premiers effets à constater quand les partis politiques n'existent pas ou ne réussissent pas à s'organiser, est l'instabilité des Cabinets. Dans de telles conditions, un Cabinet ne peut avoir une longue durée ni même une existence suffisante pour imprimer une certaine direction au gouvernement, et appliquer un programme donné. Il ne peut compter sur une majorité stable, ni espérer un accord permanent entre les éléments qui composent sa majorité.

Celle-ci comprend un pêle-mêle d'opinions, d'aspirations, d'intérêts hétérogènes liés artificiellement par quelque besoin précaire, par le désir d'arriver à un but secondaire, ou par d'autres mobiles divers et divergents. Elle se compose de groupes de personnes rassemblées à l'aventure pour un scrutin, par un incident politique, par la désagrégation d'autres groupes; ou bien elle est recrutée avec mille ruses par celui qui a besoin de son appui. Au premier choc ces majorités se dissolvent et se dispersent. Le but obtenu, un nouvel incident politique, l'habileté supérieure d'un autre intrigant, une discorde insignifiante, suffisent pour émiettier et détruire ces formations précaires, ces agglomérations factices. On peut dire alors, avec Laveleye, que « la Chambre est un sable mouvant où aucune administration solide ne peut s'asseoir ». On a ainsi une succession de changements ministériels, et le déplacement des chefs du gouvernement devient un fait ordinaire.

La crise prend le caractère d'un phénomène normal. En Italie, par exemple, on compte 31 changements ministériels de 1848 à 1884 avec le sixième ministère Depretis (1), c'est-à-dire dans l'espace de trente-six ans à peine; dans les dix dernières années les changements n'ont pas été moins fréquents. En France, selon les calculs de M. P. Leroy-Beaulieu, la durée moyenne d'un ministère est de six mois (2). En Angleterre, où pourtant les partis sont assez organisés, M. Stickney comptait, de l'année 1762 jusqu'en 1868, 34 administrations différentes, dont 11 durèrent moins d'une

(1) PALMA. *Questioni costituzionali*. Firenze, 1885, p. 116. Nous considérons l'histoire parlementaire italienne comme une continuation de celle du Piémont, c'est pour cela qu'on prend pour point de départ l'année 1848.

(2) LAVELEYE. *Le Gouvernement dans la démocratie*. Paris, 1882, t. II, p. 99.

année, 5 moins de deux, 5 moins de trois; trois cabinets seulement parmi les trente-quatre eurent une durée supérieure à six ans (1). M. Todd rappelle que dans la Nouvelle-Zélande il n'y eut pas moins de neuf changements de gouvernement dans l'espace de sept mois (2).

Tous ces changements empêchent le ministère de prendre pleine connaissance des affaires, de proposer les réformes nécessaires, de mettre en pratique une méthode quelconque de gouvernement. Les ministres n'en ont pas le temps; à peine ont-ils pris place, que leur pouvoir est déjà menacé. La bureaucratie de son côté se renforce de plus en plus, parce que les fonctionnaires ont très peu à craindre des ministres, qui, préoccupés de conserver à grand'peine leur portefeuille, ne peuvent jamais acquérir une connaissance précise des affaires administratives et des services publics. « Les ministres qui arrivent, dit M. Laveleye, ont à peine le temps de s'initier aux affaires en cours. Le jour où enfin ils sont prêts à donner leurs instructions, il leur faut boucler leurs malles et faire place à d'autres. Pourquoi un fonctionnaire obéirait-il à un supérieur dont il prévoit le départ à bref délai ? De l'impuissance et de l'instabilité des ministres résulte donc inévitablement un autre mal, l'inertie ou le désordre dans la hiérarchie administrative » (3).

Plus que l'inertie et le désordre, il faut alors craindre la tyrannie des bureaux. La bureaucratie qui se sent libre de tout frein, exagère toujours davantage ses formes, et s'éloigne de plus en plus du sentiment des intérêts du pays, qu'elle ne réussit plus à comprendre. Elle concentre son attention sur ses propres intérêts, qu'elle croit voir menacer par les cabinets qui apportent chacun des idées de réforme avec la prétention de laisser une trace de leur passage aux affaires. La bureaucratie éprouve le besoin de se défendre et, en se défendant, elle réussit facilement à dominer, parce qu'elle est une force stable tandis que l'autre est un pouvoir fragile et instable. « Au milieu des tendances politiques qui varient, écrit M. Prins, des ministères et des majorités qui se succèdent,

(1) STICKNEY. *A true republic*. New-York, 1879, p. 39.
(2) TODD. *Parliamentary Government in British Colonies*, p. 544.
(3) *Revue des Deux Mondes*, 1882, 15 décembre, p. 832.

quelle n'est pas l'influence du modeste employé qui reste et qui, dans ce chaos perpétuel, représente la tradition, l'expérience, la stabilité ? » (1).

Soumis à des fluctuations brusques et fréquentes, les ministères deviennent très difficiles à former, parce que par leur composition il faut contenter mille intérêts ou ambitions. Les nombreux groupes entre lesquels les partis se fractionnent, prétendent chacun à leur part de pouvoir, et veulent avoir leurs représentants dans le Cabinet. Celui-ci ne peut se composer que moyennant toute sorte de concessions et de transactions : on prend un ministre d'un groupe, un sous-secrétaire d'État d'un autre, on accorde une faveur à celui-ci, une promesse à celui-là, on fait espérer un appui à un troisième. On proportionne les satisfactions consenties suivant l'importance, les exigences, et la coopération de chaque groupe. Le Cabinet sera un ensemble bigarré de ministres de toutes les couleurs, de toutes les nuances politiques, ayant les idées les plus différentes sur le gouvernement et sur l'administration de l'État.

Ce serait un problème singulièrement difficile que de maintenir l'union de tant d'éléments hétérogènes, si l'ambition du pouvoir n'agissait utilement. Celle-ci, bien plus forte que les différences d'humeurs et d'opinions, permet à des coalitions monstrueuses de subsister, au moins tant que l'état d'esprit de la Chambre le permet.

Dans ces conditions une politique sincère et nette devient impossible. Comment les hommes d'État auraient-ils une conduite ferme, comment les rapports du Cabinet et de la Chambre seraient-ils empreints d'esprit d'entente et de suite ? « Tout devient équivoque dans le régime parlementaire ainsi appliqué, dit un écrivain déjà cité. Équivoques les votes de blâme ou de défiance car la majorité, formée souvent des éléments les plus opposés, sans autre lien que leur commune opposition au ministère, n'offre aucune consistance et ne peut servir de base à un gouvernement, quel qu'il soit. Équivoques eux-mêmes les votes de confiance, qui sont dus moins à l'approbation de la politique du ministère qu'à la crainte de son successeur éventuel, si bien que plus d'une fois le Cabinet

(1) PRINS. *La démocratie et le régime parlementaire.* Bruxelles, 1884, p. 10.

démissionne après un vote de ce genre. Équivoques enfin les changements et les reconstitutions de Cabinet intervenus à la suite de simples intrigues de couloirs » (1).

Les crises partielles et les crises extra-parlementaires deviennent alors très fréquentes, parce qu'elles permettent encore mieux que les autres de maintenir l'équivoque et en même temps de négocier avec les divers groupes pour contenter ceux qui se montrent le plus hostiles et sont le plus dangereux. On néglige, au contraire, les plus faibles. En Italie et en France nous voyons très souvent de ces crises, par lesquelles on éloigne du Cabinet des membres devenus particulièrement antipathiques à quelque groupe puissant ; on les remplace par d'autres, qui souvent combattaient la veille le ministère, mais lui assurent maintenant de nouveaux appuis.

Un Cabinet ainsi composé, obligé de gouverner en ayant recours à de tels expédients, perd la plus grande partie de son temps à des manœuvres qui n'ont rien à faire avec le gouvernement et avec l'exercice de ses fonctions. Il se donne une peine inouïe pour maintenir fidèle cette coalition de groupes dont il a réussi à se procurer le concours ; il s'efforce par mille moyens de ne mécontenter personne et de satisfaire tout le monde sans éveiller de susceptibilités. Le mécontentement peut être contagieux dans une coalition dont le lien est si faible ; les défections sont toujours à craindre, car elles affaiblissent le gouvernement et peuvent en amener la chute immédiate. Les antichambres des ministères se transforment en agences ou bureaux de négociations, dans lesquels on prend des accords, on fait des ouvertures, on marchande des votes en échange de faveurs, on fait des promesses, on distribue des emplois, on exerce des pressions.

La principale préoccupation pour le Cabinet est toujours celle de se tenir au pouvoir du mieux qu'il peut. Il n'est jamais sûr du lendemain, et tous ses efforts sont absorbés par la nécessité de se défendre contre les dangers qui le menacent de tous les côtés et peuvent naître à toutes les heures. Les affaires véritables du Cabinet et de l'administration passent au second plan, et sont pour les ministres des affaires de

(1) Dupriez. *Op. cit.*, p. 304.

moindre importance. Avec la meilleure volonté ils ne pourraient guère s'en occuper, le temps leur manque; car le peu qu'il en reste, après les efforts nécessaires à la conservation du Cabinet, ne suffit pas pour des affaires aussi graves et aussi compliquées que celles de l'État.

Ce n'est pas seulement dans les antichambres des ministères que le temps se gaspille : dans la Chambre se produit le même phénomène. La plus grande partie de l'activité de ses membres est employée à surveiller le Cabinet, non pas dans le but de le contraindre à gouverner avec justice, mais afin de l'obliger à tenir ses promesses, à satisfaire les intérêts des groupes et les prétentions de chacun ; ou bien encore avec l'intention de l'affaiblir, de le réduire à l'impuissance, de mieux le dominer, de le démembrer, pour donner une participation plus étendue à un groupe ; ou bien avec la pensée de le renverser, pour faire place à une nouvelle combinaison. Tous ces mobiles n'ont rien à voir avec les intérêts vrais du pays et de l'administration. Le contrôle sur l'Exécutif acquiert ainsi une importance capitale dans la Chambre, tandis que sa fonction législative devient secondaire. C'est pour cela que les questions, les interpellations sont innombrables, donnent lieu à des discussions interminables, absorbent une grande partie des séances et attirent toute l'attention des membres. Les lois sont à peine discutées, les séances réservées à leur discussion sont peu suivies, et les votes qu'elles réclament n'excitent guère le zèle des députés. Les lois deviennent une affaire importante seulement quand elles revêtent un caractère politique, c'est-à-dire quand leur approbation ou leur rejet peut menacer l'existence du Cabinet.

La principale occupation de la Chambre consistant toujours à surveiller le Cabinet, celui-ci est forcé de suivre la voie qui lui est tracée : agir avec circonspection, ne pas éveiller de susceptibilités, contenter les uns, apaiser les autres, promettre, faire espérer, favoriser ou déjouer les intrigues des couloirs. Le régime parlementaire devient alors un système organisé pour perdre le plus de temps possible.

La politique du Cabinet est réduite à se développer au milieu de difficultés sans nombre et par voie d'accord, de transactions, de compromis de tout genre ; elle est soumise

à toutes les influences, à toutes les pressions, et obéit aux volontés les plus diverses. Elle ne peut donc avoir aucune direction déterminée. On la voit agitée au gré des partis, et entraînée toujours par le plus fort. La méthode de gouvernement doit naturellement être pleine de contradictions, de doutes et de demi-mesures.

Aucun plan de réforme ne saurait aboutir, car toute énergie se brise contre les exigences insatiables des groupes, et se trouve à la merci de soudaines coalitions. D'où la multiplicité et l'incohérence des dispositions, des décrets, des circulaires, des arrêtés qui rendent la machine bureaucratique plus compliquée et l'éloignent davantage des vrais besoins du pays.

Une autre conséquence encore de cet état de choses est que le gouvernement prend un caractère étroit et égoïste. Tout parti politique montre une tendance à l'égoïsme, parce qu'il confond souvent son propre intérêt avec celui de l'État et ne veut voir de salut que dans l'application de ses théories. En outre, chaque parti songe d'abord à son propre intérêt et seulement ensuite à celui de l'État. Sauvons le parti ! C'est le premier cri qu'on lance dans les moments de danger. On ne dit pas ouvertement de négliger le bien de la patrie, mais comme chaque parti estime que la patrie ne peut se sauver sans lui, il enseigne à ses membres qu'il faut penser au parti avant tout (1).

Cette tendance égoïste du parti augmente à mesure que le parti se désagrège, se fractionne en petits groupes, en coteries, et dégénère en coalitions et en sectes.

Un vrai parti se préoccupe encore du bien de l'État, bien qu'il ait le tort de le confondre avec son propre intérêt ; mais le faux parti, le petit groupe, ne pense qu'à lui-même, c'est-à-dire à l'intérêt de ses membres, et il n'a le désir de triompher que pour l'utilité qu'il peut en tirer. La patrie, l'intérêt général, le bien public sont autant de mots qui lui servent à dégui-

(1) Pendant la dernière crise du cabinet italien le mot d'ordre de certains journaux était celui de : *Sauvons la Gauche !* Pour eux la patrie aurait couru un grand danger, et qui sait quel fléau inattendu serait tombé sur elle, si on n'avait pas sauvé la Gauche ! Les problèmes les plus graves de notre politique intérieure et internationale ne comptaient plus en face de cette question essentielle : le salut de la Gauche.

ser ses véritables intentions, pour s'élever au pouvoir. Dans un État et dans une Chambre où les partis ont pris ce caractère, le Cabinet ne peut manquer de se laisser gagner par les mêmes idées égoïstes. Chaque groupe usera de son influence pour obtenir du Cabinet toute sorte d'avantages particuliers, quoique cela puisse porter préjudice à l'intérêt général. Chaque parti n'accordera son appui qu'à la condition de recevoir quelque chose pour lui et pour les siens. La politique devient alors mesquine et gênée : « Petites conceptions, petites manœuvres, petites habiletés, petites intrigues, voilà de quoi se compose l'art de conquérir une majorité dans une assemblée législative, écrivait Louis Blanc. On y arrive à ne plus tenir compte que de ce qu'on a devant soi, autour de soi, et le pays est oublié (1). »

Une autre conséquence de ce régime, c'est l'ingérence des partis politiques dans l'administration. Avec le gouvernement parlementaire, les partis politiques éprouvent le besoin de s'immiscer dans l'administration. Une fois qu'on reconnaît à la Chambre le droit de contrôler l'Exécutif et de provoquer par ses votes les crises de cabinet, il n'est plus facile d'assigner des limites à ce droit. Les partis, naturellement, en profitent pour l'étendre, parce que plus ce droit est reconnu, plus s'accroît leur pouvoir. Le contrôle sur l'Exécutif se transforme alors en une participation directe aux fonctions du gouvernement.

Une telle tendance peut être maintenue dans des limites restreintes tant que les partis sont organisés et compacts : en effet, ils n'ont point de raison pour affaiblir le Cabinet, et ne sentent pas le besoin de le transformer en instrument servile des intérêts personnels. Mais quand les partis dégénèrent en groupes et en coteries, le contrôle de la Chambre se convertit en ingérence illégitime, et les membres de la Chambre agissent sur le Cabinet et l'Administration pour obtenir ce qui peut être utile à eux, à leurs familles, à leurs amis et à leurs électeurs. Les recommandations, les demandes de faveurs, d'emplois, de subsides, de remises de peines, de promotions, de punitions injustifiées, les actes arbitraires et

(1) Louis Blanc, cité par Laveleye, *Revue des Deux Mondes*, p. 827.

injustes sont autant d'occasions et de conséquences de l'ingérence des députés dans l'administration. Celle-ci est assaillie de tous côtés, est exploitée par mille ambitions, vengeances et convoitises. Le Cabinet ne peut résister à ces multiples tentatives de pressions, parce que chaque refus risque de faire des mécontents et de créer des obstacles, qui rendent sa tâche plus difficile ou même peuvent lui faire perdre le pouvoir. Très souvent les intérêts les plus graves de l'État peuvent être compromis par la résistance du ministère à commettre un abus ou à laisser passer une injustice. De telle sorte que parfois ce n'est pas seulement l'ambition du pouvoir qui oblige le Cabinet à supporter ces interventions abusives : la nécessité même de sauvegarder les intérêts de l'État l'oblige à les tolérer puisqu'il ne peut les empêcher.

Une crise de cabinet en effet, dans certains moments, peut être fatale, et produire des conséquences funestes pour la chose publique. La raison d'État conseille alors au Cabinet, entre deux maux de choisir le moindre, et d'admettre certaines ingérences, afin d'éviter les plus grands malheurs. De plus, les ingérences en appellent d'autres : Elles sont toutes également nuisibles, car elles troublent le fonctionnement des rouages administratifs et produisent des inconvénients de toute espèce ; ceux-ci entraînent à leur tour de nouvelles ingérences pour être réparés. Alors les députés s'immiscent dans l'administration, non plus seulement pour faire commettre des injustices, mais aussi pour faire accorder de justes réparations. Quand les recommandations sont érigées en système, quand tout s'obtient par leur moyen, il devient impossible d'espérer de l'administration qu'elle accomplisse son devoir envers les particuliers, si ceux-ci n'ont pas de recommandations. Ainsi tout le système représentatif est faussé, les députés se transforment en agents d'affaires de leurs électeurs, amis et parents, et la fonction de contrôle de la Chambre n'est plus un moyen de surveiller, mais bien de troubler l'administration de l'État.

Une dernière conséquence des faux partis politiques est celle qui résulte des rapports entre les électeurs et leurs représentants. Tous les liens qui unissaient les électeurs entre eux ont été supprimés, depuis qu'au principe organique de

composition des collèges, qui prévalait au moyen âge, on a substitué le principe numérique. Le véritable parti politique peut, jusqu'à un certain point, être considéré comme un mode de groupement : quand les individus qui composent un groupe électoral appartiennent à toutes les classes, à toutes les conditions sociales, il n'est plus possible de trouver dans leur esprit une manière commune de concevoir leurs intérêts réciproques. Le parti politique sera entre eux le seul lien qui subsiste ; il fera naître une certaine communauté de sentiments et d'idées. Les élections pourront ainsi se faire sur une base quelque peu déterminée, et la représentation conservera une certaine unité, quoique sortie d'un ensemble d'éléments disparates. C'est un mauvais remède, mais au moins c'est un remède provisoire. Les rapports entre les électeurs et les élus seront mieux définis, parce que l'élection, ayant été faite sur la base d'un programme et sous l'action d'un parti, les uns et les autres comprennent leurs devoirs mutuels ; les uns savent ce qu'ils doivent prétendre, les autres ce qu'ils doivent maintenir.

Mais quand le parti politique fait défaut, ce dernier moyen de cohésion disparaît également. Les éléments divers sont abandonnés à eux-mêmes, ou, pour mieux dire, aux meneurs politiques et aux intrigants. L'élection n'a plus de signification, parce que les mobiles les plus divers peuvent avoir poussé des électeurs d'opinions très différentes à réunir leurs votes sur un nom donné ; d'autre part, des motifs inappréciables ont déterminé l'élu à poser sa candidature et à accepter le mandat politique. Ce n'est plus l'unité de vues et de programme qui peut lier les membres de la représentation, du moment qu'elle reste étrangère à la volonté des électeurs. La représentation sera à son tour disparate, comme le corps électoral, dont elle sort. Entre électeurs et élus les rapports seront mal définis ; il n'y aura pas de devoirs réciproques, parce que les électeurs ne sauront pas ce qu'ils désirent, et que les élus ignoreront ce qu'ils représentent. S'il y a des rapports entre eux, ce seront des rapports personnels et égoïstes : les représentants considéreront leur office comme une position à exploiter et les électeurs regarderont leur élu comme leur homme d'affaires.

V

Il résulte de ces considérations que les partis politiques, organisés ou non, peuvent de différentes manières troubler et dénaturer les fonctions de l'Exécutif. La cause de tous les maux du parlementarisme, spécialement au point de vue juridique, n'est pas dans l'absence de grands partis politiques, comme on le croit d'ordinaire; car d'autres inconvénients, non moins graves, se produisent quand les partis existent et sont organisés solidement.

La cause de ces maux doit être attribuée aux rapports entre le Cabinet et les partis, à la dure nécessité pour le ministère d'avoir l'appui des partis pour exister et gouverner, enfin à la base exclusivement politique du gouvernement, tandis que ses fonctions ne sont pas et ne doivent pas être uniquement politiques. C'est le côté faible de ce régime. Nous ne pouvons pas demander à un organe, qui dépend d'éléments politiques et s'exerce dans un milieu tout politique, qu'il soit un bon organe juridique. L'Administration et le Gouvernement ne procèderont pas selon la justice, quand le ressort qui leur donne l'impulsion, l'âme qui leur communique la vie, sont dominés par des idées d'opportunité et d'utilité immédiate : *La botte dà del vino che ha* (le tonneau donne le vin qu'il contient) dit un proverbe italien, nous ne pouvons pas lui demander une liqueur qu'on n'y a pas versée.

Qu'il nous suffise d'avoir appelé l'attention sur un fait très important, et d'avoir ainsi contribué à ébranler la foi qu'on a dans certaines doctrines, qui désormais ont fait leur temps. La solution du problème ne peut être entreprise par les esprits que dominent les idées préconçues, mais elle s'impose aux gouvernements constitutionnels, qui désirent échapper à la ruine, et veulent s'assurer une longue existence.

V. Miceli,

Professeur de droit constitutionnel
à l'Université de Pérouse.

DU POUVOIR GOUVERNEMENTAL

D'APRÈS LA CONSTITUTION GRECQUE

Nous nous proposons, dans cette étude, de rechercher tout ce qui concerne le pouvoir gouvernemental en Grèce, et de développer toutes les théories qui s'y rapportent. Non seulement la théorie, mais encore la pratique, ont toujours considéré comme nécessaire la distinction entre le gouvernement et l'administration : l'un est l'idée générale, l'autre celle qui descend aux détails d'application. Analysons les actes du gouvernement : ils embrassent tout ce qui se passe dans l'État ; ils veillent à la conciliation des pouvoirs, en cas de désaccord ; ils veillent à la publication des décrets (1), complément naturel de la loi ; ils veillent, dans les limites posées par la constitution, aux relations extérieures de l'État, à la nomination, à la révocation et à la surveillance des fonctionnaires, à la collation des grades et des décorations ; le commandement des forces de terre et de mer, le droit de déclarer la guerre, la proposition des lois, sont encore l'apanage du gouvernement. Pour se résumer, on peut dire que le pouvoir exécutif a pour but principal de donner à la vie publique son impulsion et son mouvement initial : l'intelligence des besoins sociaux, l'étude des voies et moyens pour parvenir à les satisfaire, le contrôle des jugements en matière criminelle par la prérogative de la grâce, voilà encore ce qui relève de lui. La réunion de tous ces actes, de toutes ces fonctions si dissemblables constitue le pouvoir gouvernemental, qui, dans les États représentatifs comme le nôtre, appartient au chef de l'État, c'est-à-dire toujours à un seul, unité nécessaire à cause

(1) RÖNNE. *Staatsrecht*, § 47. ZÖPFL, — *Staatsrecht*, § 407. — STAHL. *Staatsrecht, Wölkerrecht*, etc., p. 628. — UNGER. *Österr. privatrecht*, § 2.

de la promptitude de décision qu'on est en droit d'exiger de toute autorité, quelle que soit la sphère d'action dans laquelle elle est appelée à se mouvoir (1).

Roi héréditaire et irresponsable, ou président responsable et électif, c'est toujours à un seul que doit être confié le pouvoir gouvernemental. Les exceptions à cette règle ne manquent pourtant pas : qu'on se rappelle le Directoire exécutif en France et, de nos jours, la République Helvétique ; mais le système de gouvernement à plusieurs têtes ne convient point à un pays libre. La distinction des pouvoirs, la responsabilité, la délimitation minutieuse des attributions suprêmes suffisent à faire éviter le danger de la dictature : l'exemple de la République Américaine est probant. L'exercice de tous ces pouvoirs, on l'appelle *Gouvernement*, par opposition à l'*Administration*, qui, elle, a pour fin unique de mettre à exécution dans les plus petits détails ce que le gouvernement a résolu.

On voit donc combien Machiavel s'est trompé dans sa définition du gouvernement, lorsqu'il a dit que ce mot est synonyme de la personne même à qui appartient le pouvoir exécutif. Le pouvoir souverain appartient à la nation, et sans aucune espèce de limite : l'usage seul du pouvoir, dont les bornes sont à l'avance tracées, appartient au chef de l'État. D'après nous, le mot « Gouvernement » n'a point d'autre sens que l'exercice unitaire du pouvoir suprême, exercice ayant principalement en vue les intérêts généraux de l'État : la réglementation compliquée et touffue des détails est le partage de l'*Administration* (2).

Tempéré par la responsabilité qui pèse sur le pouvoir gouvernemental, soit sur la personne même du chef de l'État, soit sur celle de ses ministres, le système unitaire paraît le meilleur : lui seul peut donner à l'accomplissement des principales fonctions de l'État la promptitude nécessaire. Ajoutez que les inconvénients du système sont encore modérés par l'existence parallèle d'un corps législatif, représentant la lenteur de la pensée et de la volonté. Inconvénients et avantages

(1) MONTESQUIEU. *Esprit des Lois*, livre XI, ch. VI. — DE TOCQUEVILLE, t. I, p. 136.

(2) SARIPOLOS. *Droit constitutionnel*, 2e éd., § 202. — ANGHÉLOPOULOS. *Droit constitutionnel*, t. I, p. 20.

mis en balance, le gouvernement d'un chef unique est bien préférable à celui des collectivités, qui délibèrent en même temps qu'elles exécutent.

L'histoire nous enseigne que les gouvernements aristocratiques et oligarchiques furent les pires de tous, à cause de la suppression de toute responsabilité des gouvernants. Voilà pourquoi on a inscrit dans le gouvernement constitutionnel, qui n'est qu'un résumé d'éléments monarchiques, démocratiques et aristocratiques, le principe nécessaire d'un pouvoir unitaire, neutre, siégeant au-dessus de tout autre pouvoir: C'est la condition indispensable de l'existence d'un État libre. Les exemples de la Crète, d'Athènes, de Carthage et d'autres républiques ont bien fait voir qu'il était nécessaire de contrebalancer une autorité par une autre et de créer un gouvernement solide; néanmoins quelques utopistes ont cru qu'en établissant un principe politique neutre on répondrait aux *desiderata* anciens, sans du reste songer à l'expérience politique nécessaire chez les citoyens, ni à la constante responsabilité des pouvoirs, deux conditions cependant indispensables. En effet, création d'un pouvoir neutre, établissement d'une monarchie héréditaire irresponsable, ce sont là d'insuffisants palliatifs s'il n'y a pas au-dessus de tout la *vertu politique*, résultat du respect des lois et de l'amour de la religion et de la patrie. Sans la vertu politique, aucun État libre ne peut en pratique se fonder : cela est surtout vrai chez la nation hellénique, qui n'a aucune tradition despotique.

Les anciens philosophes n'ont jamais cessé de prêcher l'union de la politique et de la morale. Platon et Aristote appelaient même la morale « *une science politique appliquée à la vie publique de tout État* »; voilà pourquoi Socrate appelait la politique : *une fort belle vertu et un très grand art*. Et, en effet, la différence entre la nature véritable d'une forme politique et son principe abstrait, distinction très judicieuse faite par Montesquieu, explique parfaitement l'intervention nécessaire de la morale (1). L'application bien entendue d'une bonne constitution et de bonnes lois ne se conçoit donc guère sans l'éducation politique et religieuse des citoyens :

(1) SAINT-GIRONS. *Essai sur la séparation des pouvoirs*, etc., p. 27.

ce sont là des conditions indispensables, la constitution et les lois ne pouvant donner de fruits sans l'éducation politique (1).

Si l'on veut une preuve historique de la vérité de notre théorie, qu'on se rappelle la faiblesse manifeste de la république rétablie par Thrasybule, et qui devait ranimer la ville d'Athènes, tombée sous le gouvernement des Trente Tyrans. D'autres preuves se peuvent trouver dans l'histoire de Carthage et dans celle de Rome (2). Bref, les exemples concordants sont tellement nombreux, que l'on peut dire que la question ne se prête plus à une discussion sérieuse.

Toute constitution libre est donc, nous l'avons dit, fondée sur l'éducation morale et religieuse d'un peuple, beaucoup plus que dans une froide exposition de grands principes, qui resteraient lettre morte dans un État corrompu.

Passant maintenant du général au particulier, analysons les différents actes du pouvoir gouvernemental dans un État constitutionnel déterminé, que nous allons étudier à part.

Chez nous le Gouvernement, sous le titre du pouvoir exécutif, est confié à un chef suprême (3) : ce pouvoir, dans la pleine acception du mot, comprend le Gouvernement et l'Administration. Dans une acception plus restreinte, le pouvoir exécutif n'est pour nous que l'administration, à laquelle on joint l'autorité judiciaire.

Nous parlons maintenant du pouvoir gouvernemental : il a été institué pour rétablir l'accord entre les autres pouvoirs, par exemple entre le ministère et la Chambre ; la sanction s'opère de la manière suivante : changement de ministère ou dissolution de la Chambre, ou encore exercice du droit de grâce, qui permet de tempérer la sévérité parfois outrée de l'autorité judiciaire. On peut donc dire : que celui à qui la Constitution a donné l'initiative des lois, celui qui peut rendre

(1) DUVERGIER DE HAURANNE. *La politique conservatrice*, p. 29.

(2) MONTESQUIEU. *Esprit des Lois*, t. III, 1.

(3) Ici une remarque de terminologie : par *Gouvernement* nous entendons, dans le sens le plus restreint, le pouvoir exécutif suprême, par opposition, dans un sens plus étendu, aux pouvoirs gouvernemental, législatif et exécutif, ou, d'après d'autres, pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif. Voy. Const. française de l'an VIII ; BERRIAT-SAINT-PRIX. *Com. sur la charte constit.*, p. 90.

des ordonnances générales, celui-là non seulement règne, mais gouverne. Toutefois il n'a point en main l'administration, il se borne à nommer les administrateurs. Dans un État constitutionnel, le propre de la royauté consiste à gouverner, si par gouvernement on entend la réglementation générale de la machine politique et une participation générale, de très haut, au pouvoir législatif, judiciaire et exécutif. Voilà pourquoi on se tromperait si l'on pensait que régner ne signifie pas gouverner, dans le sens actif du mot.

Le pouvoir gouvernemental du Roi s'exerce par ce qu'on nomme les *prérogatives de la couronne*, c'est-à-dire par cette autorité supérieure aux deux autres autorités, que la Constitution considère comme nécessaires à son propre fonctionnement. Ces prérogatives de la couronne sont : le droit qu'a le Roi de nommer et de destituer les ministres, le commandement des forces de terre et de mer, le droit de déclarer la guerre, de conclure des traités et des alliances, celui d'accorder les grades dans les armées de terre et de mer, la nomination et la destitution des fonctionnaires publics, l'élaboration des décrets, la proposition, la confirmation et la publication des lois, la convocation des Chambres, l'ouververture et la clôture des sessions, la suspension de ces sessions, la dissolution, la prorogation de l'Assemblée, les droits de grâce et d'amnistie, le droit de battre monnaie.

L'ensemble de toutes ces prérogatives constitue ce qu'on appelle le *pouvoir gouvernemental*. Nous ne pouvons diviser ces divers actes en prérogatives et en droits : le droit ne peut exister sans la responsabilité et au contraire tous les actes que nous venons d'énumérer relèvent d'un chef *inviolable* et *irresponsable*, par privilège et non par droit.

Ce sont donc simplement des prérogatives que nous venons d'énumérer, et non pas des droits, et cette distinction s'accorde avec le principe de la séparation du pouvoir gouvernemental, qui se trouve aux mains du chef de l'État, d'avec le pouvoir administratif. Ce principe est en vigueur dans la Grande-Bretagne et aux États-Unis d'Amérique, où la Reine et le Président gouvernent sans avoir l'administration.

Le pouvoir exécutif se divise donc, s'il est permis d'employer

cette formule un peu bizarre, en deux sphères d'énergie : le pouvoir gouvernemental et le pouvoir administratif; — toutefois il est fort peu aisé de définir la distinction de ces deux sphères, d'en délimiter la ligne frontière. Il est donc intéressant de chercher quel est le véritable critérium qui puisse inciter à ranger tel acte du pouvoir exécutif dans telle ou telle catégorie. C'est la tâche que nous nous proposons.

L'utilité pratique de la distinction est très considérable, non seulement au point de vue des résultats qu'entraîne tout acte gouvernemental ou administratif, mais aussi parce qu'elle permet de connaître le domaine de chaque autorité publique : il y a donc là un intérêt *à priori* et un intérêt *à posteriori* (1).

Analysons les fonctions du pouvoir exécutif : nous y trouvons naturellement les deux éléments qui existent dans tout organisme, la force motrice et la force obéissante, la tête et le bras.

La tête, c'est le gouvernement, le bras, c'est l'administration, qui n'est autre chose que l'assemblage des services publics qui exécutent les ordres venus d'en haut. La même relation qui existe entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dans la sphère du gouvernement, existe aussi entre ce dermier et le pouvoir administratif, relation secondaire, relation de l'organe envers l'esprit. Ainsi on peut former une échelle de forces dont la plus élevée est la force consituante, ensuite une force secondaire, la force législative qui reçoit les ordres de la première, puis une force tertiaire qui règle les ordres de la deuxième, c'est la force gouvernementale, puis, en dernier lieu, la force administrative qui exécute les ordres de toutes les forces précédentes. Notons, *transeundo*, que le mot « gouvernement » est pris ici dans son sens le plus restreint, c'est-à-dire comme une partie du pouvoir exécutif, à l'opposé du sens complet du mot « gouvernement » qui comprend la participation d'un point élevé, à l'exercice des pouvoirs publics, c'est-à-dire des pouvoirs législatif, administratif et judiciaire.

(1) DUCROCQ. *Droit administratif.*, 5e éd., t. I, p. 61. — TROLLEY. *Traité de la hiérarchie administrative*, t. I, p. 155 et 182. — ROSSI. *Cours de droit constitutionnel*, leçon 94. — RÖNNE. *Staatsrecht : Preuss monarchie.*, 3e éd., t. I, § 52, p. 220. — BLUNTSCHLI. *Allgemeines Staatsrecht.*, t. II, p. 112. — BARD et ROBIQUET. *La Constitution française de 1875*, etc.

Si on admet que le gouvernement se distingue de l'administration en tant qu'ayant une action plus générale, la surveillance suprême des lois constitutionnelles aussi bien que des lois ordinaires, on conclut facilement que le chef suprême seul, se trouvant à la tête de l'État, est destiné à exercer cette fonction. C'est pour cela que tous les États lui ont confié le pouvoir gouvernemental, seule solution permettant de combiner l'unité avec la rapidité dans l'exécution. C'est conformément à ces principes que notre constitution, en confiant dans son article 27 le pouvoir exécutif au Roi, le proclame inspecteur suprême de la chose publique, tant à l'intérieur de l'État qu'à l'extérieur. Du reste, cette clause de notre constitution de 1864 n'est qu'une simple copie de toutes les constitutions européennes. Le pouvoir royal est donc admis, mais la manière de l'exercer a été réformée par l'esprit moderne, qui rejette le gouvernement personnel et ne reconnaît que le gouvernement représentatif, l'exercice du pouvoir gouvernemental par le Roi, au moyen de ministres responsables.

L'essence même de l'idée de royauté, et sa reconnaissance positive comme couronnement de l'édifice politique, donne au mot *régner* le sens incontestable de *gouverner*, *présider l'État*, le *diriger*. Les anciens, ainsi que la science moderne, ont toujours donné ce sens à l'autorité royale, et c'est là-dessus que se sont fondées les tentatives dictatoriales et tyranniques. Pour l'histoire, les mots « gouvernement » et « royauté » ont le même sens. C'est en vain que Thiers soutenait que le « Roi règne et ne gouverne pas »; cet axiome sert d'arme contre la royauté personnelle, mais dans la monarchie constitutionnelle le sens des mots n'est plus le même (1).

Quels sont maintenant les actes qui relèvent du chef suprême de l'État? Tout ici est encore une question de terminologie.

Si le sens du mot « gouvernement » consiste dans l'accomplissement des actes dont nous avons fait tout à l'heure la longue énumération, le Roi a besoin, pour exercer le pouvoir gouvernemental, de tout ce qui pourrait fournir les moyens de subvenir aux fonctions qui lui ont été confiées. Mais, condition

(1) Voyez deux articles de THIERS dans le *National* (1846).

indispensable pour cet exercice même, il faut que la couronne jouisse de quelques prérogatives au moyen desquelles elle puisse avoir action sur le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire.

Voilà pourquoi le prince a des privilèges constitutionnels qu'on peut décomposer ainsi : *privilèges législatifs*, comme ceux qui sont rapportés dans les articles 23 et 36 de notre Charte, *privilèges gouvernementaux*, comme ceux des articles 31, 32, 34, 37, 38 et 40, dans lesquels se trouvent aussi les droits de souveraineté, et enfin *privilèges judiciaires*, comme ceux qui sont rapportés dans l'article 39. En d'autres termes, le Roi, qui est toujours considéré comme un personnage public, à l'encontre des autres fonctionnaires chez qui la personnalité tout entière ne disparaît point sous le caractère public, le Roi, disons-nous, se présente sous un triple aspect dans un État constitutionnel, c'est-à-dire comme *législateur*, comme *gouverneur*, en prenant ce mot dans un sens que l'on comprendra bien, et comme *modérateur* de la sévérité des actes du pouvoir judiciaire. De ces trois rôles, celui qui prédomine, c'est, il faut l'avouer, celui de *gouverneur*, j'entends de chef du pouvoir exécutif. Les privilèges gouvernementaux du prince sont-ils les seuls qui lui appartiennent? Une bonne classification trouverait-elle dans le pouvoir exécutif confié au chef de l'État une quatrième attribution se distinguant nettement des trois autres que nous avons déjà mentionnées? Cette question, qui ne peut se poser que dans un droit public spécial et postérieur à tous les principes généraux qu'on vient de rappeler, demande une étude approfondie.

Notre constitution, en donnant au Roi, dans son article 27, le pouvoir exécutif, le lui a confié indivisible et complet en théorie, mais elle a restreint les conditions de son exercice, car le pouvoir exécutif, se divisant naturellement en *gouvernement* et en *administration*, s'exerce à l'aide d'un élément responsable, je veux dire à l'aide des ministres (art. 27) qui, de cette manière, se présentent comme le rouage principal de tout pouvoir émanant du Roi. D'où, la double définition qu'on peut donner des ministres, instruments légitimes du prince, servant à exercer les actes du gouvernement, d'un côté, et d'un autre, ses représentants pour exécuter les actes de

l'administration. Dans la sphère du gouvernement, les ministres *complètent*, pour ainsi dire, en les faisant exécuter, les actes gouvernementaux du Roi ; dans la sphère purement administrative, au contraire, les ministres agissent de leur propre chef : ils agissent même alors, d'une manière indivisible, lorsqu'ils exécutent les actes du pouvoir législatif et ceux du pouvoir exécutif responsable devant la Chambre. Tout ceci est incontestable comme théorie ; mais de quelle manière et par quels actes est provoquée l'action des ministres ? Je veux dire de quelle manière doivent-ils suppléer ou remplacer le Roi dans la sphère de l'administration ? Quel est le terrain de leur action ?

Puisque la politique est mise en exercice par des lois et des actes du pouvoir exécutif supérieur, principalement par des décrets, qui ne sont que la manifestation objective du pouvoir exercé par le souverain, nous concluons que le cercle de l'action ministérielle doit être réglé, ou par une loi, ou par un acte royal, c'est-à-dire par un décret, qui, en ce cas, portera le nom de *décret administratif*, par opposition au *décret gouvernemental*. Il se peut que les ministres exercent leur triple fonction (ordonnances, circulaires, instructions et arrêtés) afin d'exécuter un *décret administratif* ou *gouvernemental* ou quelque autre acte du pouvoir législatif ou administratif (loi, arrêt judiciaire, etc.) ; mais en cela ils n'ont, pour ainsi dire, aucun droit d'impulsion sur la nature de l'acte qu'ils exercent, et dont le caractère découle de l'objet seul qu'on se propose de régler. D'ailleurs, nous avons vu, dans la définition de l'administration que nous avons donnée ci-dessus, que l'action des ministres ne se bornait pas seulement à l'exécution des actes administratifs du souverain, mais s'étendait aussi à l'application des ordres du gouvernement, — et je prends ici le mot gouvernement dans son sens le plus complet. On peut donc dire que les ministres administrent, il est vrai, *jure proprio*, car la loi leur a confié l'exécution des actes du pouvoir législatif, celle des actes du pouvoir exécutif, mais le terrain sur lequel s'exerce ce pouvoir est toujours déterminé, réglementé par un ou plusieurs décrets généraux, ou par les actes propres du pouvoir exécutif irresponsable, ou encore par des décrets émanant expressément ou tacitement du pou-

voir législatif et ayant, après la sanction, force de lois de l'État. Cette loi et ces décrets, qui déterminent le cercle d'action des ministres, pour l'exercice de leur propre autorité, sont des *actes administratifs* ou *gouvernementaux*, en tant que l'objet qu'ils ont à régler est administratif (comme la délimitation des rivages, la transformation des sociétés, la réglementation du service militaire, l'organisation du service des postes, etc.), ou au contraire d'ordre gouvernemental. Et voici une conséquence de ces distinctions : c'est que le Roi, provoquant l'exercice du pouvoir ministériel par des décrets ayant pour objet l'exécution de quelque loi naturellement administrative, ou par des actes propres, mais de la même nature que la loi, ne peut plus être considéré comme gouvernant, car le gouvernement n'intervient pas dans les questions d'intérêt tout à fait particulier. Voici quel est le véritable rôle du gouvernement : diriger directement ou indirectement les détails de lieu, de manière et de temps qui se réfèrent à l'application de la loi, naturellement administrative, et ensuite délimiter le cercle de l'action ministérielle par un décret. Le ministre est donc représentant du souverain, mais un représentant ayant de par la loi un pouvoir propre, autonome en ce qui concerne l'exécution, mais toutefois dans les limites tracées par le souverain représenté. Même dans le cas où les ministres appliqueraient une loi n'ayant aucun rapport avec quelque décret organique, ils ne laisseraient pas cependant d'être encore considérés comme représentant le souverain; ils agissent, il est vrai, librement, chacun dans sa propre sphère, mais toujours sous le contrôle royal, le souverain se réservant ainsi le pouvoir de restreindre ou d'étendre les bornes de leur action administrative par la promulgation de quelque décret administratif ayant en vue l'exécution de la loi, mal appliquée, à son avis, par le ministre.

Il est vrai que le caractère du ministre, comme représentant du chef de l'État, a son origine dans la loi, au moins en ce qui concerne son autorité administrative, autorité qui, détachée du Roi, a été donnée sans partage aux ministres ; spécifier l'étendue de cette autorité est du domaine, d'abord du pouvoir législatif, ensuite du chef de l'État, dont le devoir est de surveiller les fonctions ministérielles en tant qu'elles

se réfèrent à l'exécution de ses propres actes et de ceux du pouvoir législatif. Le Roi fait alors usage de sa puissance réglementaire toutes les fois qu'il voit l'action ministérielle restreindre, étendre ou altérer l'esprit des lois ou des décrets appliqués par le ministre.

Le pouvoir législatif, lorsqu'il élabore une loi de nature administrative, ne procède point comme le pouvoir royal qui, en raison de son triple caractère, est obligé de surveiller les détails d'exécution. Le pouvoir législatif n'entre point dans les détails de temps ni de lieu, ni dans les questions par trop particulières qui peuvent se poser à propos de l'exécution de la loi : au Roi seul il appartient de concilier l'intérêt général avec les intérêts des individus. Le seul moyen de restreindre la portée d'un acte ministériel illégal consiste dans la poursuite, par la Chambre, du ministre qui a abusé de son autorité : la seule sanction est donc une sanction répressive. L'on peut conclure de cette théorie que le pouvoir législatif, la Chambre et le Roi, l'une votant, l'autre sanctionnant une loi, ne peuvent nullement être considérés comme une autorité administrative : le Roi seul, comme chef du pouvoir exécutif, peut être considéré comme exerçant un pouvoir administratif (1).

Divisons maintenant les actes du Roi en actes administratifs et actes gouvernementaux, laissant de côté les actes judiciaires et législatifs. Des actes gouvernementaux du Roi relèvent le commandement des forces de terre et de mer, le privilège de conclure des traités, de déclarer la guerre, en général de représenter la nation à l'extérieur, les mesures de sûreté générale, telles que l'amnistie, etc., les rapports avec la Chambre, et enfin, les droits dit réguliens, je veux dire, le droit de battre monnaie, de nommer à des grades militaires, de décerner des décorations, de nommer les fonctionnaires civils, militaires ou ecclésiastiques, de les destituer, de les déplacer ou de leur donner de l'avancement. Tout cela forme l'élément gouvernemental du pouvoir réglementaire du Roi, pouvoir qu'on peut ainsi diviser en deux sphères d'action, celle du gouvernement à l'intérieur et à l'extérieur et celle de l'administration.

Définissons ce que nous entendons par *pouvoir réglemen-*

(1) Voy. TROLLEY, p. 176 et 177.

taire : nous entendons par là le droit d'appliquer par des décrets les lois de l'État dans le cercle du gouvernement et dans celui de l'administration (art. 35 de la Constitution). Les droits législatifs du souverain sont l'initiative sur la présentation des lois, ou leur sanction et leur publication ; les droits judiciaires enfin se réduisent au droit de grâce. Après avoir ainsi déterminé quelles sont les trois catégories des actes du Roi, il en résulte par élimination, que tous ses autres actes sont administratifs (1). Le souverain agit toujours dans les limites que nous venons de tracer : au delà de ces limites, il transmet le pouvoir administratif aux ministres pour mettre ses actes à exécution. Ces principes suffisent à nous convaincre que les éléments du pouvoir administratif sont, non pas le pouvoir réglementaire gouvernemental, mais le pouvoir administratif dans lequel rentrent les actes spéciaux, tels que : instructions, circulaires, arrêts, ordres, défenses, nominations et destitutions, ou les deux éléments ensemble, comme chez les ministres, les préfets, les maires ou l'un des deux éléments seulement, comme chez le Roi, qui n'exerce que le pouvoir réglementaire sans avoir aucun droit aux actes spéciaux. Ainsi donc le pouvoir administratif en général est exercé par le Roi qui le transmet aux ministres ; ceux-ci de leur côté l'exercent puis le transmettent aux préfets, les préfets aux maires comme dernière étape de la hiérarchie administrative ; au contraire, le pouvoir réglementaire spécial exercé par le Roi dans tout l'État se transmet à chaque ministre pour la compétence spéciale et technique de son ministère, à chaque préfet pour sa préfecture, et à chaque maire pour sa mairie.

Quant aux ministres, ils n'ont pas de pouvoir réglementaire gouvernemental, ce pouvoir n'appartenant en principe qu'au Roi seul ; ils l'ont toutefois dans certains cas exceptionnels et indirects que prévoit l'article 6 de la loi du 3/15 avril 1833.

Voici la conclusion qui découle de ce que nous venons de dire : les décrets spéciaux sont naturellement gouvernementaux, car ils pourvoient aux intérêts généraux de l'État ; les décrets réglementaires au contraire appartiennent aux deux séries ; ils sont tantôt gouvernementaux, tantôt administratifs, car ils ont pour but de régler des questions qui rentrent, les

(1) Ducrocq, p. 61.

unes dans la sphère du gouvernement, les autres dans celles de l'administration.

En résumé, le souverain, ou en général, le chef du pouvoir exécutif dans les États représentatifs, non seulement règne et gouverne, mais aussi surveille l'administration et lui prescrit la limite qu'elle ne doit point dépasser dans ses diverses fonctions.

Recherchons maintenant s'il y a une différence pratique quant aux résultats entre les *actes administratifs* et les *actes gouvernementaux* du Roi. L'intérêt pratique de cette distinction, nous le trouvons dans le contentieux, qui ne se comprend que dans les actes administratifs spéciaux et qui est tout à fait en dehors de la théorie des actes gouvernementaux (1) ou de celle des actes qui relèvent purement de l'autorité judiciaire comme dans les questions de droits civils et politiques. Mais comme nous ne pouvons connaître les limites exactes qui séparent le gouvernement et l'administration, il nous est impossible de tirer des conclusions précises sur les différentes questions du contentieux. L'un des derniers auteurs qui aient écrit sur ce sujet, Fuzier-Herman, plaide dans son ouvrage « *De la séparation des pouvoirs* », en faveur de la suppression de toute juridiction administrative et de l'extension de la juridiction judiciaire à toutes sortes de différends quelle qu'en soit la nature.

Il résulte de tout ce que nous venons de dire que, conformément à l'article 30 de la constitution, pour exécuter un acte gouvernemental important, il faut absolument le concours de deux éléments, l'un que l'application des prérogatives de la couronne rend irresponsable, l'autre au contraire responsable par le contre-seing du ministre compétent, dont le pouvoir complètement lié à celui du Roi ne peut avoir d'existence distincte que dans des cas spéciaux prévus par la loi.

La liaison étroite entre les actes du Roi et ceux de ses ministres est donc évidente, et dans le cas où les ministres sont de simples instruments immédiats du Roi dans l'exercice des prérogatives de la couronne, et dans le cas où ils sont représentants du souverain dans la sphère de l'administration à laquelle le chef de l'État ne participe, comme nous l'avons

(1) Ducrocq, p. 62.

dit, qu'indirectement (1). Ainsi donc de la généralité de la disposition de l'article 30 résulte le principe suivant : les ministres sont responsables au cas où ils ont apposé leur contre-seing sur un acte émané du pouvoir royal, que cet acte provienne du souverain comme chef du pouvoir exécutif, ou comme législateur (je fais allusion ici à la proposition et à la sanction des lois), ou comme organisateur du pouvoir judiciaire et comme modérateur suprême de la sévérité des juges. La responsabilité ministérielle existe encore à propos de ce qu'on pourrait appeler *les actes négatifs* du Roi ; j'entends par là l'omission des devoirs imposés au chef suprême de l'État. Ces omissions, n'ayant actuellement besoin d'aucun contre-seing, entraînent la responsabilité du ministre compétent et même, le cas échéant, celle de tout le conseil. C'est la simple application d'un raisonnement par *à fortiori :* puisque les conseillers de la couronne sont responsables de l'exercice positif des devoirs du Roi, ils sont à plus forte raison responsables de l'omission de ces devoirs, ainsi que le dit du reste l'article 39 de la constitution. Ainsi donc, serait contraire à l'esprit de notre charte toute interprétation restreinte du mot « Roi », qu'emploie l'article 30, interprétation ne donnant au monarque que le caractère de chef du pouvoir exécutif seulement. En effet, voici ce qui prouve absolument que le mot « Roi » a été employé ici dans le sens le plus compréhensif : la disposition générale de l'article 30 précité est suivie de l'énumération de tous les privilèges royaux, tant législatifs et gouvernementaux, qu'administratifs et judiciaires.

Il n'y a, il est vrai, dans la constitution, au chapitre concernant les ministres, aucune mention de leur responsabilité dans les cas que nous venons de signaler ; mais l'interprétation que nous venons de donner s'impose cependant d'elle-même. Outre des rapprochements de textes un peu arides, la raison à elle seule suffit pour convaincre que la constitution a bien été dans l'intention de présenter des barrières infranchissables contre tout usage abusif des privilèges si importants qui ont été accordés au chef de l'État. Ce serait presque

(1) PRÉVOST-PARADOL. *La France nouvelle*. — CHATEAUBRIAND. *La Monarchie suivant la charte*. — LAFERRIÈRE. *Cours de droit public et administratif*, 2e édition, p. 46.

une banalité de rappeler que du bon ou mauvais usage de ces privilèges royaux dépend la marche régulière de l'État.

L'article 29 de notre charte déclare la personne du Roi « irresponsable et inviolable » ; au contraire « ses ministres sont responsables ». L'inviolabilité découle naturellement de l'irresponsabilité, ceci n'a pas besoin de commentaire.

Dans tout État, nous l'avons vu, on a besoin de deux forces : une force conservatrice d'un côté, et une force progressive de l'autre ; cette force conservatrice, c'est le principe d'*irresponsabilité*, principe émané de la nature même du gouvernement constitutionnel à forme monarchique : au contraire, la responsabilité ne se conçoit bien que dans les États qui n'ont pas de Roi. L'irresponsabilité ne peut être supprimée sans que la nature de l'État constitutionnel soit très profondément altérée ; la fusion des deux principes opposés, le principe monarchique et le principe démocratique, impose une sorte de combinaison de ces deux idées opposées. Ainsi nous voyons que la monarchie absolue s'est transformée, tout en conservant quelques principes sans lesquels elle ne saurait exister.

L'*irresponsabilité* est le reflet du vieil élément conservateur : elle existe, à cause de la nature mixte des constitutions modernes composées d'éléments hétérogènes et même tout à fait contradictoires en apparence.

Quelques auteurs ont essayé de donner une autre base rationnelle à l'irresponsabilité du chef de l'État ; ils ont distingué ici entre le pouvoir royal et le pouvoir exécutif, mais la distinction n'a pas de base sérieuse. La vrai raison de l'irresponsabilité est celle que nous avons donnée plus haut ; elle résulte d'une transaction historique. D'autres ont essayé des explications plus ingénieuses, en se servant de la réduction à l'absurde, et n'ont pu aboutir qu'au sophisme.

On a été jusqu'à dire que, puisque les arrêts de justice sont exécutés au nom du Roi, il se pourrait que celui-ci, s'il venait à être condamné, fût dans l'obligation de se châtier lui-même. Ce sophisme résulte d'une pétition de principe, qu'il n'est pas nécessaire de démontrer, et qui se réfute elle-même.

Voyons maintenant quelles sont les conséquences de l'irresponsabilité ? La principale est l'inviolabilité de la personne privée du Roi et non de sa personne politique, autrement il serait

impossible à la nation, comme l'observe justement Delew dans ses Commentaires sur la constitution belge, de le déposer et de le remplacer par un autre. La base de ces deux principes, c'est indirectement la nature même de la royauté et directement le principe anglais *que le Roi ne peut pas faire le mal.* « *The King cannot do wrong.* »

Cet axiome n'émane pas du gouvernement constitutionnel, comme on le croit en général, mais de la constante surveillance de l'opinion publique dans une nation monarchique, telle que l'Angleterre, qui contrôle continuellement les actes des divers pouvoirs, louant et blâmant tour à tour le bon ou le mauvais usage que la couronne a fait de ses prérogatives. Si le Roi est, dans un État constitutionnel, le chef politique, la nation est le pouvoir suprême, le dernier, et sans appel ; et c'est ce qui explique tout. Mais alors, à quoi bon, demandons-nous, la responsabilité des ministres à propos des actes du Roi ou des divers usages qu'il fait de son autorité gouvernementale? Quel est le sens de la responsabilité quand on admet le principe : *the King cannot do wrong.* Si le chef de l'État ne peut faire mal, comment ses collaborateurs pourraient-ils être coupables? D'où il suit que si l'on admet l'axiome anglais, il faut bien exempter les ministres de la responsabilité, et alors tout l'édifice constitutionnel de s'écrouler.

Il est préférable d'avouer la fausseté de l'axiome, qui n'est vrai que dans les Etats où les citoyens ont une grande vertu politique. Le peuple, sans cette vertu, ne saurait accepter la lutte contre la concentration des pouvoirs dans des mains irresponsables, car, les États monarchiques ne se conservent pas par l'ignorance et l'inaptitude politique des citoyens, mais par les traditions historiques d'un pays éclairé.

Passons maintenant à l'analyse des prérogatives de la couronne (1). D'abord, la royauté peut choisir ses propres conseillers, qu'on appelle ordinairement ministres (art. 31). Les ministres, nommés par le Roi, deviennent responsables de par la constitution (art. 29). Il s'agit maintenant d'examiner jusqu'à quel point s'étend leur responsabilité et sous quelles conditions, car cette question si importante ne laisse pas d'être encore contestée. Ici, une division en deux parties s'impose : responsabilité des ministres quant aux *actes gouvernemen-*

(1) Aucune prérogative de la couronne n'est absolue. DE LOLME, ch. VII, p. 101.

taux, responsabilité dans les autres cas ; nous allons traiter ici la première de ces questions (1).

La prérogative royale du choix des ministres ne peut s'exercer utilement que si elle est d'accord avec l'opinion de la représentation nationale dont le chef irresponsable de l'État doit toujours suivre les tendances. Il y a, il est vrai, un tempérament à cette obligation : le monarque a le droit de dissolution ; néanmoins le Roi doit chercher à connaître l'opinion de la majorité de la Chambre pour pouvoir user heureusement de sa prérogative.

De l'union du pouvoir gouvernemental avec le pouvoir exécutif — et l'on sait le sens que nous donnons à ces mots — émane nécessairement le droit pour la couronne de choisir librement ses organes responsables, comme autant de roues du char royal se mouvant dans l'orbite tracée par la constitution. Ainsi, ce droit, appartenant toujours au pouvoir suprême dans tout État, amène la nomination ou la destitution des ministres, par la simple révocation de leur mission, sous l'influence du jugement de l'opinion publique nationale, seul juge compétent du juste et de l'injuste en ces matières. Ainsi, ni la résistance légale, comme en Crète, ni la mort d'un archonte convaincu de trahison, ni l'assemblée extraordinaire de Florence, ni aucune autre institution ne suffiraient à empêcher l'imperturbable exercice du droit de destituer les ministres responsables, comme cela se produit aujourd'hui dans les États libres, dans lesquels le Roi, d'un côté, a la haute surveillance de la marche de l'État, et où, de l'autre côté, la Chambre possède un contrôle des plus actifs. La vigilance constante de l'opinion nationale à l'égard de tous les actes des pouvoirs constitutionnels, peut seule faire fonctionner sans danger un État représentatif, composé de forces qui se contrebalancent. En conséquence, ce n'est point dans de froides institutions politiques qu'il convient de chercher la sûreté d'un État, mais bien dans l'éducation morale et religieuse des citoyens.

A. N. Stoupis,
Professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université d'Athènes et conseiller légal de l'État.

(1) Nous traiterons de la responsabilité des ministres pour les autres actes du roi dans un prochain article.

DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ETAT
A RAISON DES FAUTES DE SES AGENTS

III

De la responsabilité de l'État à raison des actes d'autorité.

SOMMAIRE. — 36. Exposé de la confusion faite par certains auteurs entre le dommage causé sans faute et le dommage résultant de faute. — 37. Réfutation. — 38. Application à l'État. Pouvoir législatif. — 39. Pouvoir gouvernemental. — 40. Pouvoir administratif. En ce qui le concerne la question de faute peut se poser. — 41. Il en est de même en ce qui concerne l'autorité judiciaire. — 42. Résumé des cas dans lesquels la question de faute peut se poser. — 43. Doctrine de l'irresponsabilité de l'État dans la jurisprudence. — 44. Atténuation que comporte cette doctrine. — 45. Systèmes qui admettent la responsabilité de l'État en la basant sur le droit privé. — 46. Réfutation de ces systèmes. — 47. Systèmes de droit public : *a*) L'État est responsable parce que les actes de ses fonctionnaires sont ses propres actes. Réfutation. — 48. *b*) Il est responsable parce qu'il manque aux obligations générales qui lui sont personnellement imposées. Réfutation. — 49. *c*) Il est responsable parce qu'il impose aux particuliers le devoir d'obéir aux fonctionnaires. Il faut rejeter ce système au point de vue du droit positif français, mais en tenir compte au point de vue de la *lex ferenda*. — 50. En droit positif, il faut admettre l'irresponsabilité de l'État. Dispositions légales qui dérogent à ce principe. — 51. Lois étrangères admettant dans certains cas la responsabilité de l'État. — 52. Examen de la question au point de vue de la *lex ferenda*. L'État doit, sauf exception, être responsable subsidiairement et seulement en cas de dol ou de faute lourde. — 53. Conclusion.

36. Il importe tout d'abord, quand on étudie la responsabilité de l'État à raison des actes d'autorité, de distinguer le dommage causé sans faute du dommage résultant de la faute d'un agent. La question du dommage causé sans faute est ici très importante et très pratique, les actes d'autorité de l'État ayant presque toujours comme conséquence d'imposer à des particuliers, dans l'intérêt général, des gênes, des entraves, des restrictions à leur liberté d'action et souvent une diminution du produit utile qu'ils peuvent retirer de leur propriété. De quelque manière que l'on tranche, dans les cas de ce genre,

(1) Voir les précédents numéros de la *Revue*, n° d'avril-juin, p. 401 et suiv.; n° de juillet-août, p. 1 et suiv.

la question d'indemnité, ce n'est point au principe de l'article 1382 que l'on doit la rattacher ; les auteurs qui la traitent de cette manière s'exposent à des confusions fâcheuses, M. Laurent, par exemple, dans les développements qu'il consacre à cette matière (1), est loin d'être exempt de ce reproche. La confusion provient chez lui des idées, à notre avis erronées, qu'il professe sur la notion de faute en général. Pour lui, le vieil adage juridique d'après lequel celui qui ne fait qu'user de son droit ne commet aucune faute (*Neminem lædit qui suo jure utitur*), est tout à fait inexact. Pour savoir s'il y a délit ou quasi-délit, il ne faut pas regarder si l'auteur de l'acte a excédé son droit, mais uniquement s'il a lésé le droit d'autrui. L'article 1382, par exemple, pourra être appliqué au propriétaire dans ses relations avec les propriétaires voisins, toutes les fois qu'il aura lésé leurs droits, sans qu'il puisse répondre qu'en le faisant il n'a fait qu'user de son propre droit (2). Appliquant ce principe à l'État, Laurent est amené à déclarer que l'État est responsable toutes les fois qu'il commet une lésion d'un droit, alors même que son acte est légitime : « On dit que le gouvernement agit comme pouvoir politique, qu'il fait ce qu'il a le droit de faire ; que par conséquent il ne peut pas commettre un délit, c'est-à-dire un fait illicite. Nous avons d'avance répondu à l'objection. C'est faire une fausse application de l'adage que celui qui use de son droit ne fait tort à personne ; il faut y ajouter cette restriction : *pourvu qu'en usant de son droit on ne lèse pas le droit d'autrui.* Le propriétaire a aussi un pouvoir absolu de jouir et de disposer, et c'est de lui qu'on a dit qu'en usant de son droit il n'est pas tenu de réparer le dommage qu'il cause. Or, nous venons de dire que le propriétaire est responsable dès qu'il lèse le droit d'autrui. Il doit en être de même de l'État (3). » Laurent excepte seulement de la règle qu'il pose les cas dans lesquels le dommage est causé par certains pouvoirs, qu'il considère comme irresponsables pour des motifs divers. Ces pouvoirs placés hors du droit commun sont, d'après lui : le pouvoir législatif, le pouvoir

(1) T. XX., nos 418 et suiv.
(2) V. les nos 408 et 415.
(3) No 420.

gouvernemental quand il prend des arrêtés généraux, enfin le pouvoir judiciaire (1).

37. Cette théorie, qui fait rentrer dans la notion générale de quasi-délits des actes qui en paraissent fort éloignés (par exemple l'expropriation et les dommages résultant de travaux publics), nous semble tout à fait inadmissible. Elle part de l'idée que l'on peut léser le droit d'autrui sans excéder son propre droit, et c'est en cela que consiste l'erreur. Ce critérium, dit avec grande raison Meucci (2), est basé sur la supposition que l'usage de mon droit peut conduire à la lésion du vôtre, ce qui signifierait que cet usage n'est pas légitime, c'est-à-dire qu'il ne constitue pas un droit. » La vérité est en effet que je ne blesse votre droit que lorsque je sors des limites légales assignées au mien. Aucun droit n'est absolu (comme Laurent lui-même en fait la remarque dans un autre passage) (3). Le droit de propriété, par exemple, n'existe que *limité* par les diverses dispositions qui protègent le droit des voisins ou l'intérêt général. Le propriétaire qui lèse le droit des voisins ne se borne donc pas à user de son droit ; en réalité il sort du droit limité qui lui appartient ; s'il n'en sortait pas, il causerait peut-être un préjudice, mais il ne lèserait aucun droit ; en sorte qu'il reste vrai de dire : *neminem lædit qui suo jure utitur*. Il peut être délicat de déterminer exactement le point où se trouve la limite de mon droit ; mais ce qui est certain, ce point une fois déterminé, c'est que là et non ailleurs se trouve aussi la limite du droit du voisin (4).

38. Ce qui est vrai des particuliers est également vrai de l'État. Seulement l'État a des droits très étendus, grâce auxquels il lui arrive, bien plus fréquemment qu'à un particulier, de causer un dommage sans excéder son droit, et par conséquent sans commettre de faute. Une conséquence particulière-

(1) Nos 418, 430 et 444.

(2) *Op. cit.*, p. 390.

(3) N° 417.

(4) SOURDAT. T. I, n° 425. — FROMAGEOT, p. 74. Ce dernier auteur cite plusieurs législations positives qui posent en termes exprès, le principe que l'exercice régulier d'un droit ne peut constituer une faute. (Code autrichien, § 1305. Code saxon, § 118. Landrecht prussien, I. VI, § 89). V. dans le sens de Laurent une brochure spéciale de M. PROV. PALAZZO : *Teoria della responsabilità civile dello Stato par gli atti legali del potere* (Palerme, 1889).

ment importante à tirer de cette notion, c'est que, dans notre organisation constitutionnelle tout au moins, la question de responsabilité pour faute ne peut pas se poser à l'égard des actes du pouvoir législatif. Il est strictement vrai de dire que le législateur ne commet pas de faute au sens juridique du du mot, parce que son droit est sans limite d'ordre constitutionnel ou légal. Sa responsabilité reste toujours d'ordre purement moral, et ne peut donner lieu à aucune condamnation pécuniaire, pas plus contre l'État lui-même que contre les personnes qui ont participé à la délibération législative. Il en résulte qu'en présence d'une loi blessant des intérêts privés, même d'une manière tout arbitraire, devant une loi tracassière, injuste, contraire aux principes généraux de notre droit, le juge ne pourra jamais s'appuyer sur l'idée d'une faute de l'État pour accorder une indemnité aux victimes du préjudice (1). La question d'indemnité reste toujours une simple question d'interprétation de la volonté du législateur lui-même ; il n'appartient qu'à lui d'apprécier si le sacrifice qu'une loi impose à l'intérêt privé dans l'intérêt général est assez lourd pour qu'il soit bon de le compenser par une indemnité pécuniaire. C'est un principe que la jurisprudence a souvent appliqué aux actes législatifs ayant pour objet, soit de supprimer un monopole existant, soit de prohiber ou de limiter l'exercice d'une industrie. En fait, dans les cas de ce genre, le législateur a souvent réservé lui-même aux intéressés un droit à l'indemnité (2) ; mais toutes les fois qu'il ne l'a pas fait, la jurisprudence s'est toujours refusée à reconnaître ce droit à leur profit (3). On peut seulement se demander, en restant sur

(1) Le législateur a sans doute l'obligation générale, dont nous parlerons plus loin à propos de l'autorité administrative, d'apporter dans l'exercice de sa souveraineté une certaine prudence à ne pas blesser inutilement les intérêts privés. Mais la faute qu'il commettrait en manquant à cette obligation, reste, faute de sanction, hors du domaine juridique.

(2) Par exemple, dans la loi du 1er mai 1822, supprimant des distilleries à Paris (V. Cons. d'Ét., 15 mai 1874. LEBON, p. 451) ; dans la loi du 18 juillet 1860, supprimant le monopole des courtiers de marchandises ; dans celle du 2 août 1872, supprimant des fabriques d'allumettes pour l'établissement du monopole de l'État.

(3) V. par exemple, C. d'Et. 4 avril 1879 (LEBON, p. 284) ; refus d'une indemnité à un imprimeur à raison du décret-loi du 10 septembre 1870, qui avait rendu libre l'exercice de cette profession.

ce terrain du droit positif, si dans certains cas la volonté du législateur ne doit pas s'interpréter dans le sens d'une indemnité, alors même qu'il ne s'en est pas exprimé formellement (1). Les difficultés de détail qui peuvent s'élever sur ce point doivent rester en dehors de notre étude. Nous n'avons pas non plus à rechercher les principes auxquels doit s'attacher le législateur dans la détermination des hypothèses qui peuvent donner lieu à indemnité. Mais nous devons faire observer que la question de responsabilité pour faute pourrait au contraire se poser, à l'égard du pouvoir législatif comme à l'égard des autres pouvoirs de l'État, dans les constitutions qui admettent, comme celle des États-Unis, une limite constitutionnelle aux pouvoirs du législateur, et qui placent cette limitation sous la sauvegarde de l'autorité judiciaire. Dans ces constitutions les principes admis sur la responsabilité de l'État à raison des fautes contenues dans les actes d'autorité devraient s'appliquer à l'hypothèse du dommage causé par une loi inconstitutionnelle.

39. Ce que nous venons de dire du pouvoir législatif est vrai du pouvoir gouvernemental, si l'on admet, avec la jurisprudence et la majorité des auteurs, que l'acte gouvernemental est placé dans une région supérieure, distincte de celle où se meut l'action administrative, et inaccessible aux tribunaux d'ordre administratif aussi bien que d'ordre judiciaire. Dans ce système, l'acte gouvernemental ne peut constituer une faute engageant juridiquement la responsabilité pécuniaire de l'État. Le Gouvernement ne sera responsable que devant les Chambres, et il appartiendra à celles-ci de décider des conséquences de l'acte au point de vue de la responsabilité de l'État comme à tous les autres points de vue. L'indemnité, s'il y en a une, sera donc toujours volontaire de la part de l'État; s'il y a une faute, aucun tribunal n'a qualité pour l'apprécier, ce qui aboutit au même résultat que si la faute n'existait pas. Ce n'est pas ici le lieu de discuter cette doctrine. Nous l'avons combattue, il y a quelques années, dans une dissertation spéciale; nous avons cherché à démontrer que le Gouvernement et l'Administration

(1) C'est ce que paraît admettre la jurisprudence allemande, d'une manière assez générale (V. GIERKE, *op. cit.*, p. 801, note 1, et p. 808, note 1).

n'étaient pas, dans notre constitution, deux pouvoirs distincts, et que les actes gouvernementaux étaient soumis aux mêmes principes juridiques que les actes administratifs (1). Dans le système que nous avons présenté, les actes gouvernementaux doivent être, à tous égards, et par conséquent au point de vue de la responsabilité de l'État, assimilés non aux actes du pouvoir législatif, mais à ceux de l'autorité administrative dont nous avons maintenant à parler (2).

40. En ce qui concerne cette autorité, nous ne rencontrons plus, pour l'appréciation de la faute, l'obstacle préjudiciel qui protège contre tout examen contentieux les actes législatifs. La question de faute peut se poser. Mais il s'en faut de beaucoup que toute question d'indemnité soulevée par ses actes se ramène à une question de faute. Elle accomplit fréquemment des actes qui causent des dommages à des particuliers, et à raison desquels la loi admet ou repousse le principe d'une indemnité sans examiner s'il y a eu faute ou non. Les exemples en sont trop nombreux et trop connus pour qu'il soit utile de les énumérer ici. Comme pour les actes législatifs, la question d'indemnité se tranchera, en ce qui les concerne, d'après les dispositions spéciales de la loi : dans certains cas il est permis à l'autorité administrative d'imposer de lourds sacrifices aux particuliers sans leur donner de compensation (3); dans d'autres ses droits sont subordonnés à l'obligation de payer une indemnité (4). La question de faute ne se posera que dans

(1) *Annales de l'Enseignement supérieur de Grenoble,* t. I.

(2) Les arrêts qui repoussent les actions en responsabilité dirigées contre l'État à raison des actes du Gouvernement (notamment pour les conséquences d'actes diplomatiques et les faits de guerre) sont très nombreux. Nous nous dispenserons de les citer dans ce travail, la fin de non-recevoir admise par la jurisprudence les rendant étrangers à la théorie de la faute.

(3) On admet, par exemple, que les dispositions réglementaires qui modifient l'exercice d'une industrie ne donnent pas lieu à indemnité au profit des industriels à qui un dommage est causé. C. d'Ét., 30 juin 1859, D., 60, 3, 10 (suppression du monopole des bouchers de Paris); 14 juillet 1859, D., 68, 3, 44 (règlement préfectoral suspendant sur une route la circulation des voitures de roulage) 20 janvier 1882, LEBON, p. 77 (établissement aux halles de Paris de la liberté du factorat).

(4) Il en est ainsi notamment dans tous les cas où l'autorité administrative impose des sacrifices à la propriété privée dans l'intérêt de l'exécution des travaux publics. Il y a dans ce cas action en indemnité pour dommage et non pour faute. V. *infrà,* n° 50.

deux cas : d'abord quand l'acte administratif d'où provient le dommage est illégal, soit qu'il dépasse les pouvoirs de son auteur, soit qu'il ait été accompli sans les formalités exigées par la loi ; ensuite quand l'auteur de l'acte, sans sortir de la légalité, a fait, par dol ou négligence, un mauvais usage des pouvoirs qui lui étaient confiés. Le premier cas répond évidemment à la notion de faute telle qu'on l'admet en droit privé. Pour le second cas, on pourrait croire à première vue qu'il n'en est rien, l'auteur de l'acte n'ayant pas dépassé son droit. Mais il faut observer qu'en dehors de la faute qui consiste à dépasser son droit, et à empiéter par là même sur le droit du voisin, la faute peut encore consister en droit privé à manquer à une obligation conventionnelle ou légale. Il y a faute, non seulement quand on dépasse son droit en faisant ce qu'on n'a pas le droit de faire, mais aussi quand on ne fait pas ce qu'on a l'obligation de faire. Les particuliers sont soumis notamment à l'obligation légale générale d'apporter dans leur conduite une certaine prudence, une certaine diligence à ne pas causer de dommage à autrui (1). En théorie, les représentants de l'État ont certainement de même l'obligation générale de ne pas diriger les affaires publiques de manière à imposer aux particuliers des sacrifices inutiles aux intérêts dont ils ont la garde ; il y a donc, en théorie, faute de leur part à manquer à cette obligation comme il y a faute à dépasser matériellement leur pouvoir ; et ils peuvent commettre cette faute, comme celle qui consiste à exécuter un acte illégal, soit par dol, soit par négligence. Il ne faut pas conclure du reste de là que les fautes de cette dernière espèce doivent être nécessairement assimilées aux fautes consistant dans l'illégalité de l'acte. On peut fort bien concevoir que l'on donne à certains tribunaux le droit d'apprécier les actes administratifs au point de vue de leur légalité, et qu'on leur refuse l'appréciation infiniment plus délicate de leur opportunité et de leur prudence. Tout ce que nous faisons remarquer ici, c'est que dans un cas comme dans l'autre, la question de faute peut se poser.

(1) V. Fromageot. *Op. cit.*, p. 55 et suiv. La responsabilité découlant de cette obligation s'applique sans aucun doute aux fonctionnaires quand il s'agit, non d'actes d'autorité, mais d'actes de gestion ; et les exemples de responsabilité de l'État citées plus haut (nos 22 et 23) renferment beaucoup de cas de ce genre.

41. En ce qui concerne l'autorité judiciaire, il peut y avoir également dommage résultant de faute et dommage causé sans faute. Les observations qui précèdent lui sont applicables. Il y a faute par exemple dans une arrestation illégale ; il y a faute aussi, au moins théoriquement, dans une arrestation légale mais insuffisamment motivée ou prolongée sans nécessité. Mais pour l'autorité judiciaire il y a, à l'admission d'une responsabilité effective de l'État, une difficulté nouvelle résultant du principe de l'autorité de la chose jugée. Ce principe met obstacle à ce qu'on remette en question sous forme d'action en responsabilité ce qu'on ne peut remettre en question directetement en demandant la réformation ou l'annulation de la sentence. Il y a donc là une fin de non-recevoir possible analogue à celle qui existe pour le pouvoir législatif et à celle que la jurisprudence admet pour le pouvoir gouvernemental. C'est que dans sa sphère, l'autorité judiciaire est, elle aussi, souveraine, ce qui écarte, dans le cas où cette souveraineté peut être invoquée, toute possibilité d'établir une faute. La responsabilité de l'État ne peut donc se comprendre que lorsqu'il s'agit d'une sentence contre laquelle est possible une voie de recours ordinaire ou extraordinaire, et comme accessoire de cette voie de recours.

42. Les observations que nous venons de faire délimitent la matière que nous devons traiter dans les pages suivantes. Elle se réduit à l'examen de la responsabilité de l'État à raison des dommages causés soit par l'autorité administrative (que nous considérons comme comprenant l'autorité gouvernementale), soit par l'autorité judiciaire, mais à cette double condition : 1° qu'il s'agisse d'actes d'autorité, impliquant non une simple gestion, mais l'exercice des droits de souveraineté qui appartiennent à la puissance publique (1) ; 2° que le dommage résulte d'une faute, c'est-à-dire soit d'une illégalité commise par le fonctionnaire, soit d'un exercice imprévoyant ou inopportun de son pouvoir. La question étant ainsi posée, nous croyons qu'en principe elle doit se résoudre en droit positif français, par l'irresponsabilité de l'État. Mais, en nous plaçant au point de vue plus large de la *lex ferenda*, nous

(1) Nous avons suffisamment exposé, dans la seconde partie de notre étude, le sens de cette distinction.

chercherons à démontrer que dans certains cas tout au moins, il serait utile d'édicter d'une manière formelle l'obligation pour l'État de réparer les conséquences dommageables des fautes de ses agents.

43. Au point de vue du droit positif français, notre solution a été admise fréquemment par la jurisprudence. Elle admet notamment que l'excès de pouvoir dont un acte administratif est entaché, et qui peut motiver, ou qui même a déjà motivé son annulation par le Conseil d'État, n'a pas pour conséquence d'entraîner la responsabilité pécuniaire de l'État. Elle a appliqué ce principe à l'arrêté du gouverneur d'une colonie ordonnant illégalement l'expulsion d'un colon (1), et à un arrêté ministériel refusant à un particulier l'autorisation d'exploiter une source d'eau minérale (2). Elle admet du reste, d'une manière plus générale, la même idée pour toute erreur de fait ou de droit, dont un acte de police est entaché. Ainsi elle déclare que la responsabilité de l'État n'est pas engagée : par la faute d'un consul qui a causé un dommage en s'opposant au désarmement d'un navire (3) ; par l'erreur d'un préfet, qui a causé un préjudice à une commune, en amenant ses représentants à compter sur des taxes dont le recouvrement n'a pu s'effectuer (4) ; par l'ajournement du poinçonnage des instruments de pesage ou de mesurage présentés à la vérification (5) ; par la mise en chômage d'une usine, prononcée par le préfet en vertu de ses pouvoirs de police, alors même qu'en fait la mesure aurait été prise par erreur (6) ; par l'acte de tutelle qu'accomplit l'État en donnant à un département l'autorisation d'établir un tramway faisant concurrence à une ligne de chemin de fer déjà concédée par ce département (7).

(1) Cons. d'Ét., 12 décembre 1884, D., 86, 3, 54.

(2) Cons. d'Ét., 23 juin 1882, D., 84, 3, 2. Conclusions de M. Le Vavasseur de Précourt ; 9 février 1883, D., 84, 5, 151. Il en serait autrement s'il était démontré que le refus d'autorisation a eu pour motif l'intérêt pécuniaire de l'État. — V. *infrà*, n° 44.

(3) Cons. d'Ét., 8 janvier 1875, D., 75, 3, 116. — L'arrêt, déclarant qu'en l'espèce il n'y a pas eu faute du consul, ne tranche pas *in terminis* la question de droit ; mais il contient, en ce qui la concerne, une réserve significative.

(4) Cons. d'Ét., 13 avril 1881, D., 82, 3, 101.

(5) Cons. d'Ét., 1er août 1884, D., 86, 3, 20.

(6) Cons. d'Ét., 5 février 1892, D., 93, 3, 66.

(7) Cons. d'Ét., 13 janvier 1893. Lebon, p. 21.

Enfin elle écarte également le principe de la responsabilité de l'État à raison des dommages causés à un particulier par l'insuffisance des mesures de police destinées à maintenir la sécurité publique (1).

On trouve des décisions de tribunaux judiciaires qui, statuant sur des hypothèses analogues, ne se prononcent pas sur le fond, et se bornent à décliner leur compétence (2).

D'autre part, l'État est également déclaré irresponsable à raison des fautes commises par ses agents dans des fonctions d'ordre judiciaire. Ainsi il a été jugé que la faute commise par un consul dans les fonctions de cet ordre n'engage pas la responsabilité de l'État (3). La Cour de cassation a admis la même solution à raison des fautes commises dans une expertise par les commissaires-experts qui ont pour mission en matière de droit de douane, d'apprécier l'espèce, l'origine et la qualité des produits (4).

44. Toutefois l'irresponsabilité de l'État en matière d'actes de puissance publique comporte, d'après la jurisprudence, certaines atténuations. Tout d'abord elle n'existe que si l'acte reproché au fonctionnaire a été fait réellement dans un but de police, pour protéger les intérêts que la puissance publique a pour mission de défendre. Elle cesse au contraire lorsque le pouvoir confié au fonctionnaire a été détourné de son but et employé dans l'intérêt pécuniaire de l'État. Ainsi on a accordé une indemnité à un industriel dont la fabrique d'allumettes

(1) Cons. d'Ét., 5 mars 1880. SIREY, 81, 3, 64. — Le même principe a été quelquefois appliqué au bénéfice de la commune en cas d'insuffisance des mesures de police prises par le maire. (V. p. ex. Douai, 5 janvier 1895. *Gaz. Pal.*, 85, 1, 250). Mais en général on admet bien plus facilement la responsabilité de la commune pour les actes ou omissions rentrant dans la sphère des droits de police, que la responsabilité de l'État. On sait du reste que notre législation consacre expressément la responsabilité de la commune pour les délits commis sur son territoire par les attroupements ou rassemblements (loi du 5 avril 1884, art. 106 à 109); mais cette exception, qui a son origine historique dans les circonstances au milieu desquelles a été votée la loi du 10 vendémiaire an IV, ne doit pas être étendue au delà des termes de la loi.

(2) Cass., 26 août 1884, D., 85, 1, 72. Demande en responsabilité dirigée contre l'administration pénitentiaire, à raison d'un vol commis par des forçats évadés par suite de la négligence des agents de cette administration.

(3) Cons. d'Ét., 8 janvier 1875. D., 75, 3, 117. — C. d'Ét., 8 janvier 1877. LEBON, p. 21.

(4) Req., 8 août 1876, D., 77, 1, 158. Conclusions de M. REVERCHON.

avait été fermée, en invoquant un pouvoir de police, mais en réalité dans l'intérêt du monopole établi au profit de l'État en 1872, et pour éviter d'avoir à payer l'indemnité d'expropriation qui lui était due (1). On a appliqué fréquemment aux communes le même principe ; on admet, par exemple, contre elles l'action en indemnité, dans le cas où le maire a refusé l'alignement à un particulier, afin de l'empêcher de construire, et de ménager ainsi l'intérêt de la commune en vue d'une expropriation immédiate (2).

D'autre part, il faut bien remarquer que souvent une mesure de police, un acte d'autorité, aboutira à mettre dans la main de l'État certains objets sur lesquels celui-ci fera ensuite acte de gestion. Il faudra alors, comme nous l'avons indiqué dans la seconde partie de notre étude, distinguer avec soin ce qui est autorité et ce qui est gestion. Un commissaire de police, par exemple, pratique la saisie d'un objet et à la suite de cette saisie garde l'objet pendant un certain temps dans ses bureaux. La saisie est un acte d'autorité, non la garde ; en surveillant un dépôt, le représentant de l'État fait acte de gestion, même quand ce dépôt a son origine dans un acte de puissance publique. C'est par cette observation que s'expliquent certaines décisions qui admettent la possibilité d'une condamnation contre l'État dans des hypothèses qui, à première vue, paraissent rentrer dans la catégorie des actes d'autorité (3).

Enfin dans certains cas on voit les tribunaux allouer une indemnité à la suite d'un acte de puissance publique, par le motif que cet acte constitue, de la part de l'administration, violation d'un contrat qui lui impose certaines obligations. C'est que la règle de l'irresponsabilité de l'État ne s'étend point à la faute contractuelle ; l'État peut bien, dans certains cas, échapper à raison de considérations supérieures à l'exé-

(1) C. d'Ét., 4 décembre 1879, D., 80, 3, 41. — Si l'acte avait été fait dans l'intérêt d'un simple particulier ou dans l'intérêt personnel du fonctionnaire, la jurisprudence y verrait une faute personnelle et admettrait l'action en responsabilité contre le fonctionnaire lui-même.

(2) C. d'Ét., 18 juillet 1873, D., 74, 3, 91. — 11 juillet 1879, D., 80, 3, 18.

(3) V. p. ex. : C. d'Ét., 2 mars 1883, D., 85, 3, 4 (dépôt entre les mains d'un officier de port). — 20 janvier 1884, D., 85, 3, 125 (perte d'un dossier confié à l'autorité militaire sur l'invitation du gouverneur général de l'Algérie).

cution forcée du contrat, qui serait prononcée contre tout autre contractant ; mais il doit alors indemniser son cocontractant du dommage qu'il lui cause. Ainsi l'on trouve des arrêts statuant sur des demandes en indemnité formées contre l'État par l'adjudicataire d'un droit de pêche, à raison d'un préjudice que lui cause un arrêté préfectoral autorisant à déverser des immondices dans la rivière louée (1), ou par l'adjudicataire d'un droit de chasse à raison du préjudice que lui cause une manœuvre militaire (2). C'est pour une raison analogue que la suppression d'un office ministériel, qui est assurément un acte d'autorité, ne peut avoir lieu que dans les conditions strictement déterminées par la loi, et donne lieu à indemnité quand elle est accomplie en dehors de ces conditions (3). Le droit de présentation a en effet été reconnu aux officiers ministériels en considération de certains avantages qu'en a retirés le Trésor public, et par suite, l'État doit être considéré comme ayant contracté vis-à-vis d'eux un véritable engagement.

Toutes ces restrictions admises par la jurisprudence sont pleinement justifiées et ne portent pas atteinte au principe. Mais celle-ci paraît avoir dans certains cas hésité sur le principe lui-même. Il existe des arrêts qui, dans l'hypothèse de dommage causé par un acte d'autorité, ne se contentent pas de repousser la demande par des considérations de droit, mais énoncent les circonstances de fait d'où résulte qu'aucune faute n'a été commise (4). Mais ces hésitations n'empêchent pas le principe d'être admis d'une manière à peu près générale par les arrêts.

45. Nous croyons que dans son ensemble, cette jurisprudence est parfaitement fondée en droit. Pour la justifier, il

(1) Paris, 1er mai 1891. *Gaz. Pal.*, 91, 1, 775.

(2) Cons. d'Ét., 25 juillet 1884, D., 86, 1, 5.

(3) C. d'Ét., 20 février 1885, D., 86, 3, 91. Mais on a refusé à des officiers ministériels une indemnité à la suite de remaniements de circonscription ayant pour effet de diminuer leur clientèle. C. d'Ét., 13 janvier 1865, D., 55, 3, 52.

(4) V. p. ex. : C. d'Ét., 8 août 1882, D., 84, 3, 24. L'État était argué d'un défaut de surveillance sur la fabrication de la monnaie (à une époque antérieure à la loi du 31 juillet 1879 qui a fait passer cette fabrication sous sa responsabilité directe en établissant le système de la régie). L'arrêt relève cette circonstance que les détournements à raison desquels il était poursuivi ont été opérés avec une habileté qui devait défier le contrôle de ses agents. Cpr. Conseil d'État 26 février 1863, D., 63, 3, 50.

nous suffira de passer en revue les motifs divers sur lesquels on s'est fondé pour essayer de démontrer la responsabilité de l'État en ces matières. Ils se ramènent à deux groupes très distincts. Pour certains auteurs, l'État est ici, comme en matière d'actes de gestion, soumis aux principes du droit privé. Pour d'autres, les règles du droit privé doivent être écartées, mais il est possible de trouver, dans les principes généraux du droit public lui-même, une base suffisante à la responsabilité de l'État.

La première opinion a pour elle en France, nous l'avons déjà dit, plusieurs commentateurs du Code civil (1). Elle a également trouvé des défenseurs nombreux à l'étranger. « Il faut, dit notamment Gierke (2), déclarer l'État, les communes et les autres corporations de droit public, responsables d'après les règles du droit privé, du dommage causé par la faute de leurs organes dans l'exercice de la puissance publique (3). Car il ne s'agit nullement là, comme les auteurs récents l'ont souvent prétendu, d'une responsabilité spéciale d'après le droit public. Au contraire, cette responsabilité se tire des principes du droit privé qui dans le doute sont applicables à ces personnes morales. Elle n'existe qu'en cas de lésion illégitime d'un intérêt privé, et seulement dans la mesure où la sphère du droit privé est atteinte par un acte ou une omission appartenant sans doute à la vie publique, mais cependant contraire au droit public. » Et l'auteur fait observer à l'appui de sa thèse que l'action en responsabilité dirigée *contre l'agent* à la suite des actes de ce genre a toujours été considérée comme appartenant au droit privé, et qu'il doit en être de même de l'action dirigée contre la personne morale représentée par lui, puisqu'elle a en définitive le même fondement juridique. « Le droit public, dit de son côté Meucci (4), n'est pas une sphère d'immunité et d'inviolabilité, une antithèse du droit privé. Il n'est pas autre chose que l'application du droit aux rapports de l'État, lequel est soumis, comme tout autre être juridique,

(1) V. ci-dessus, n° 32.

(2) *Op. cit.*, p, 794.

(3) Durch schuldhafte Verwendnng oder Nichtverwendung *öffentlicher* Machtmittel.

(4) *Loc. cit.*, p. 368.

à la règle de la coexistence et de l'harmonie des droits. Le principe qu'il n'y a pas de droit contre le droit régit le domaine juridique tout entier. Il s'ensuit que l'État, libre tant qu'il reste dans sa sphère d'action légitime, s'il en sort et offense le droit d'autrui, doit réparation. »

Les auteurs qui partent de ces principes arrivent à des résultats différents suivant qu'ils admettent contre l'État une responsabilité directe (en France, celle de l'art. 1382), ou au contraire une simple responsabilité indirecte (celle de l'article 1384). Pour Gierke, les fonctionnaires qui représentent l'État ne sont pas ses préposés, mais ses organes, et l'État est engagé directement par leurs actes contraires au droit aussi bien que par leurs actes légaux. Dans ce système, la responsabilité de l'État est aussi étendue que possible; elle s'applique aux actes de tous les fonctionnaires sans exception; elle s'applique notamment aux actes de l'autorité judiciaire aussi bien qu'à ceux de l'autorité administrative; car les juges sont les organes de l'État comme les administrateurs, et le fait qu'ils jouissent d'une indépendance plus complète vis-à-vis de l'autorité supérieure ne peut avoir à ce point de vue aucune importance. La responsabilité s'applique même, en théorie, aux actes du pouvoir législatif; seulement, quand il s'agit d'un État souverain elle ne peut, en ce qui concerne ces actes, être invoquée devant les tribunaux, à raison du pouvoir *formel* sans limites qui appartient au législateur.

Pour d'autres auteurs, au contraire, la responsabilité de l'État est indirecte et dérivée. La dissertation de Meucci a pour objet de démontrer que l'on peut invoquer contre lui la responsabilité indirecte de l'article 1153 du Code italien. Laurent, tout en admettant que l'État est, dans certains cas, directement responsable (1), ramène tous les cas où il y a faute de l'agent à l'application de l'article 1384 ; il déclare que cet article est applicable à l'État toutes les fois qu'il a joué le rôle de commettant et que toute la difficulté se réduit à savoir dans quels cas on peut le considérer comme tel. Il est com-

(1) Les cas dans lesquels Laurent admet que l'État est directement responsable sont en réalité ceux seulement dans lesquels il n'y a pas faute; nous avons démontré plus haut que l'article 1382 ne doit pas être invoqué dans cette hypothèse.

mettant, suivant lui, non seulement quand il a employé son agent à des fonctions de droit privé ; mais d'une manière plus générale toutes les fois que le fonctionnaire a agi sous sa dépendance et sa direction. Il est dès lors amené à distinguer parmi les agents de l'État. Il ne regarde pas comme engageant sa responsabilité, les fonctionnaires qui agissent de leur chef, et exercent avec pleine indépendance la mission sociale qui leur est déléguée. C'est au juge à apprécier, dans chaque espèce, si les idées de commettant et de préposé peuvent s'appliquer aux rapports de l'État et du fonctionnaire ; la question est de fait plutôt que de droit (1). La distinction, très vague, conduit notamment Laurent à déclarer que les magistrats qui jugent et les professeurs qui enseignent ne sont point des préposés et en conséquence n'engagent pas la responsabilité de l'État.

46. Si nous devions choisir entre ces deux opinions, nous avouerions notre préférence pour la première. Les fonctionnaires entre les mains de qui est déposée une partie de la puissance publique ne peuvent guère être assimilés aux préposés du droit civil. A l'exception des agents d'ordre inférieur, qui ne sont que des agents d'exécution, il est vrai de dire de tous ce que Laurent dit de quelques-uns d'entre eux seulement, qu'ils agissent de leur chef, comme exerçant la mission sociale qui leur est déléguée. Un préfet, par exemple, n'est pas le préposé du ministre ; il exerce des attributions qui lui sont propres, qui lui sont directement conférées par la loi, et que, sauf disposition spéciale de celle-ci, le ministre ne pourrait pas exercer à sa place ; il est donc l'organe de l'État au même titre que le ministre lui-même ; il l'est seulement en vue d'autres actes à accomplir. Si donc on appliquait ici le droit privé, ce serait au moins en général l'article 1382 et non l'article 1384 qu'il faudrait invoquer contre l'État à raison des actes de puissance publique.

Mais nous opposons à l'un comme à l'autre de ces systèmes une fin de non-recevoir commune. Pour nous ce n'est pas le droit privé qui doit régler la question. Le droit privé règle les relations entre personnes privées, et l'État n'y est soumis

(1) LAURENT. T. XX, n° 440.

que dans cette partie de son activité juridique pour laquelle il s'assimile lui-même aux personnes privées en se dispensant d'invoquer le droit de souveraineté qui lui appartient. Mais le droit privé est étranger aux relations entre les particuliers et la puissance publique à laquelle ils sont soumis. Ces relations sont d'une autre essence que celles qu'il a pour objet de régler; ce n'est plus l'égalité qui y domine, c'est au contraire la subordination. L'existence d'une autorité investie du droit de commander est une nécessité sociale. L'organisation de cette autorité, les conditions et les conséquences de ses actes, voilà le domaine du droit public. Il est toujours dangereux d'y introduire des dispositions du droit privé, parce qu'on s'expose en le faisant à ne pas tenir compte des conditions nécessaires à l'existence et au fonctionnement de cette autorité. La responsabilité pécuniaire de l'État est-elle le meilleur moyen de protéger les citoyens contre les abus de la puissance publique ? Est-il juste de faire supporter par tous les contribuables les conséquences d'un abus de pouvoir commis par un fonctionnaire ? Cela peut-il toujours se faire sans danger pour le budget et par conséquent pour la prospérité générale ? La reconnaissance de la responsabilité de l'État ne réagira-t-elle pas sur la situation du fonctionnaire ? Ne diminuera-t-elle pas son indépendance et sa liberté d'action ? Voilà autant de questions qui ne se posent pas quand il s'agit de relations entre personnes privées physiques ou morales. Il serait dangereux de les écarter systématiquement, pour s'en tenir sans autre examen à la solution du droit privé. D'ailleurs, en ce qui concerne tout particulièrement le Code civil français, il paraît évident que ses rédacteurs n'ont point voulu y tracer autre chose que des règles applicables aux relations entre personnes privées, et qu'ils ont toujours considéré l'État, puissance publique, comme échappant à ces règles. Nous ne pouvons mieux faire que de renvoyer sur ce point à la démonstration donnée par M. Laferrière (1), démonstration qui nous paraît décisive dès qu'il ne s'agit plus de l'État considéré comme personne morale de droit privé.

47. C'est donc seulement par des considérations propres au droit public qu'on pourrait essayer de justifier la responsa-

(1) *Op. cit.*, p. 622.

bilité de l'État en cette matière. Cela du reste a été compris par la plupart des auteurs, et beaucoup d'entre eux ont fait des tentatives pour trouver dans les principes généraux de ce droit la base de la responsabilité de l'État.

C'est déjà une considération de droit public que d'alléguer, comme le font un certain nombre d'auteurs, que, le fonctionnaire étant l'organe de l'État, ses actes doivent être considérés comme étant ceux de l'État lui-même (1), toutes les fois qu'il a agi dans ses fonctions. Mais cette considération ne se suffit pas à elle-même : à supposer que l'acte dommageable du fonctionnaire dût réellement être considéré comme un acte de l'État, il resterait à démontrer que cet acte doit entraîner pour l'État une responsabilité pécuniaire. C'est ce que l'on ne peut faire qu'en revenant aux principes du droit privé que nous avons écartés, ou en complétant cette notion par d'autres idées tirées du droit public. En elle-même du reste la notion ne nous paraît point toujours exacte. Elle l'est sans aucun doute en ce qui concerne les actes *licites* du fonctionnaire ; mais est-il possible d'admettre, pour l'État puissance publique comme pour les personnes morales de droit privé, que les actes *même illicites* de ses représentants doivent être considérés comme siens à condition qu'ils soient accomplis dans l'exercice de leurs fonctions ? Cela nous semble bien douteux. Les personnes morales de droit privé doivent être réputées capables de faute si l'on ne veut en faire des êtres privilégiés et exceptionnels. Mais l'État puissance publique ne peut être que bien difficilement considéré comme capable d'accomplir un acte contraire au droit. N'est-il pas l'organe même du droit ? N'est-ce pas lui-même qui a posé la règle que ses fonctionnaires ne doivent pas enfreindre ? N'est-il pas illogique de lui attribuer une infraction qu'il a lui-même défendue ? (2) Ces objections, faites par beaucoup d'auteurs (3), ne seraient

(1) P. ex. WINDSCHEID. *Lehrbuch des Pand.*, 5e éd., § 470, note 4.

(2) On nous dira peut-être que nous admettons cet illogisme quand l'acte provient de l'État personne privée, qui au fond n'est pas un être distinct de l'État puissance publique. Mais nous répondrons que là où l'État est soumis par les principes généraux de sa propre législation aux règles du droit privé, il ne doit pas pouvoir y échapper en invoquant sa souveraineté ou son impeccabilité.

(3) P. ex. par BLUNTSCHLI (*loc. cit.*, p. 45 et suiv.) ; LORENZ VON STEIN. *Verwaltungslehre*, t. I, p. 369 ; LÖNING, p. 107 ; BERTOLINI, p. 330.

pas suffisamment écartées par l'observation que ce que l'on reproche à l'État, c'est moins l'acte illicite en lui-même que le défaut de surveillance sur l'agent, ou la faute *in eligendo;* car, à supposer que l'État soit réellement capable au moins de cette sorte de faute (laquelle n'implique pas une illégalité proprement dite), il n'est nullement prouvé qu'il l'ait commise par cela seul qu'on peut reprocher au fonctionnaire un acte coupable. Le fonctionnaire le mieux choisi et le mieux surveillé peut commettre une illégalité. On ne pourrait conclure de sa faute à celle de l'État qu'à l'aide d'une présomption analogue à celle de l'article 1384, et sur le terrain du droit public elle nous fait absolument défaut.

48. Une autre idée qui a été soutenue, mais qui nous paraît aussi manifestement insuffisante, consiste à faire dériver la responsabilité de l'État de ses devoirs généraux envers ses ressortissants. L'État est l'organe du droit ; c'est là, non sa mission exclusive, mais sa mission essentielle ; c'est donc pour lui une obligation d'assurer le règne du droit à l'égard de ses sujets, et de les protéger contre toute atteinte qui pourrait y être portée. L'inexécution de cette obligation doit se résoudre pour lui, comme pour toute personne tenue d'une obligation de faire, en dommages-intérêts à payer à la victime du préjudice (1). Cette théorie, si on la prenait comme point de départ, conduirait à une responsabilité presque illimitée de l'État. Il serait facile en effet de la compléter, comme l'ont fait du reste partiellement ses partisans, en alléguant que l'État n'a pas seulement l'obligation de faire régner le droit, mais aussi celle d'assurer au moins dans certaines limites, les conditions les plus favorables au développement social, et qu'ainsi il engage sa responsabilité pécuniaire par toute erreur qu'il commet dans le domaine économique ou social. On ne serait arrêté dans cette voie que par l'irresponsabilité *de forme* qui appartient forcément à certains pouvoirs. Mais, cette réserve faite, l'État devrait être regardé comme engagé par

(1) V. les arrêts cités par LÖNING, *op. cit.*, p. 100, note 1, et le rapport d'HEFFTER dans *Archiv. des Criminalrechts*, 1851, p. 446 et suiv. Les partisans de cette théorie tâchent d'ailleurs de préciser la faute que l'on peut considérer comme une inexécution de cette obligation ; mais les restrictions que l'on apporte à l'idée principale sont peu logiques ; le système conduit naturellement à des conséquences extrêmes.

ses omissions aussi bien que par ses actes, et l'on voit bien vite combien il serait facile d'abuser d'une pareille théorie. Son vice se trouve, si nous ne nous trompons, non dans le point de départ, mais dans le passage de ce point de départ à la conclusion. L'obligation dont on parle existe à la charge de l'État, mais ce que l'on ne démontre nullement, c'est que cette obligation doive, comme celles du droit privé, aboutir à une responsabilité pécuniaire en cas d'inexécution. C'est donner à cette obligation une étendue que l'on cherche vainement à restreindre, et qui n'a jamais été admise d'une façon entière, dans aucun temps ni dans aucun pays. C'est du reste faire entre le droit public et le droit privé une assimilation dangereusement inexacte : en droit privé, il est nécessaire que les obligations de faire se résolvent en dommages-intérêts en cas d'inexécution, toutes les fois au moins que le fait qui forme l'objet de l'obligation ne peut être obtenu de force ; il faut une sanction à la violation du droit du créancier et c'est la plus naturelle. L'existence de cette sanction pousse du reste le débiteur à l'exécution de la manière la plus efficace. En droit public au contraire l'idée de sanction pécuniaire vis-à-vis de l'État ne saurait être que bien accessoire ; cette sanction ne sera jamais un moyen suffisant, ni même un des meilleurs moyens pour obtenir l'accomplissement des obligations d'ordre supérieur qui incombent à l'État. Ce qu'il faut rechercher tout d'abord, c'est une bonne organisation de l'État, un bon recrutement des fonctionnaires qui détiennent la puissance publique, des moyens faciles donnés aux particuliers pour défendre leurs droits devant des tribunaux présentant toutes les garanties d'une bonne justice, enfin des libertés publiques leur permettant d'élever la voix de manière à être toujours entendus dans leurs réclamations. La garantie supplémentaire résultant pour eux de la responsabilité pécuniaire de l'État est bien peu de chose en face de ces garanties primordiales ; elle peut même avoir pour effet de les affaiblir en diminuant chez les fonctionnaires le sens de la responsabilité personnelle. Nous reviendrons bientôt sur ce point. Constatons seulement ici qu'en France non seulement la jurisprudence n'a jamais admis ce système, mais que le législateur lui-même l'a toujours repoussé en s'attachant à donner un caractère exceptionnel

aux indemnités souvent allouées par lui aux victimes des émeutes, des attentats anarchistes ou d'autres événements semblables dans lesquels on pouvait dans une certaine mesure accuser l'insuffisance des mesures de protection prises par la police (1). La doctrine contraire (2) ne serait pas seulement fort dangereuse pour le budget; les observations précédentes tendent à prouver qu'elle n'offrirait pas en réalité tous les avantages qu'en attendent ses partisans.

49. Une autre théorie, beaucoup moins vague et conduisant à des conséquences infiniment plus acceptables, est celle qui a été d'abord esquissée en Allemagne par Pfeiffer, et développée, précisée par Zachariæ. L'article de Zachariæ, paru en 1863 dans une revue juridique (3), a été quelques années plus tard l'une des bases de la discussion qui s'est engagée sur ce sujet au Juristentag allemand, et il a été accepté avec des modifications plus ou moins importantes par un assez grand nombre d'auteurs (4). Les traits essentiels de cette doctrine en ce qui concerne spécialement les actes qui constituent l'exercice de la puissance publique sont les suivants. L'État est responsable en vertu de ce principe du droit public qui oblige les particuliers à obéir aux ordres des fonctionnaires.

(1) V. l'exposé des motifs du projet de loi déposé par le gouvernement, le 15 juin 1895, pour allouer des indemnités aux victimes des troubles du quartier Latin et des événements de Lyon au moment de la mort du Président Carnot (Ch. Doc. Parl., 1895). Il faut seulement observer que, dans les villes autres que Paris et Lyon, les articles 106 à 109 de la loi municipale (que nous avons cités plus haut) admettent la responsabilité de la commune pour les dommages causés par les attroupements et rassemblements. Ces deux villes ne pouvant être responsables, par le motif qu'elles n'ont pas la disposition de la force publique, il serait naturel d'y imposer à l'État cette même responsabilité. C'est l'objet d'une proposition de loi de M. Fleury-Ravarin (Ch. Doc. Parl., 1895). Mais, à supposer qu'on l'admette, cette responsabilité serait toujours de nature tout exceptionnelle.

(2) La doctrine contraire a été soutenue à la Chambre par M. Viviani (séance du 18 février 1895), dans la discussion de l'interpellation de M. Georges Berry. Le vote de la Chambre lui a été nettement défavorable.

(3) *Zeitschrift für Staatswissenschaft,* 1863, p. 582 et suiv.

(4) L'article de Zachariæ fut présenté par lui comme rapport au Juristentag; Bluntschli présenta un rapport en sens inverse. La question ne paraissant pas suffisamment mûre, le vote fut remis par deux fois; la discussion, commencée au VIe congrès, n'aboutit qu'au IXe, à un vote qui consacrait, comme Zachariæ l'avait demandé, le principe de la responsabilité de l'État ; le vote alla même plus loin que le rapport de Zachariæ; car celui-ci n'avait admis qu'une responsabilité *subsidiaire* et on vota une responsabilité *directe*.

Sans doute ce principe n'est pas absolu ; dans la plupart des législations la résistance à l'ordre illégal est licite au point de vue pénal. Mais en fait tout au moins la résistance, même quand elle est licite, est des plus difficiles ; et l'on ne peut du reste faire grief au particulier de ne l'avoir pas essayée à ses risques et périls, car la question de légalité est souvent fort délicate et il est utile à l'intérêt général que les particuliers, dans les cas douteux, obéissent aux ordres des fonctionnaires, sauf à discuter après coup la légalité de l'ordre. Il résulte de là que l'État qui impose aux particuliers ce devoir d'obéissance doit les *garantir* contre les dommages contraires au droit qui peuvent en résulter pour eux. Cette obligation étant une obligation de garantie, est de sa nature subsidiaire. Le véritable auteur du dommage, c'est le fonctionnaire, non l'État ; c'est lui qui doit d'abord réparation. Zachariæ n'admet d'obligation principale de l'État que dans des cas exceptionnels, notamment au cas où l'acte lui a procuré un enrichissement.

Cette théorie s'applique aux actes du pouvoir judiciaire comme à ceux du pouvoir administratif; et en effet Zachariæ n'établit entre ces deux pouvoirs aucune différence de principe (1). Il fait remarquer que dans sa théorie l'objection tirée de l'indépendance du pouvoir judiciaire est sans valeur, car il ne s'agit pas de baser la responsabilité sur une faute de l'État. Seulement, dans l'application, la responsabilité de l'État ne pourra être effective en cas de simple mal jugé si la victime du dommage a épuisé les voies de droit sans parvenir à faire annuler la sentence ou si au contraire elle a négligé les voies de droit mises à sa disposition pour la faire annuler ou réformer. Dans le premier cas, le principe de l'autorité de la chose jugée s'oppose à l'admission de l'action en responsabilité ; dans le second cas, la victime doit s'imputer le dommage à elle-même. Le principe pourra au contraire s'appliquer d'une manière effective à raison d'une sentence cassée par un magistrat supérieur. Il pourra s'appliquer également en cas d'arrestation, perquisition, ou tout autre acte semblable, commis arbitrairement ou illégalement par un juge d'instruction ou un agent de la police judiciaire.

(1) V. p. 637 et suiv.

Il semble d'autre part résulter de la théorie de Zachariæ que la responsabilité de l'État ne doit être admise que lorsque la faute consiste dans un fait positif, non quand elle consiste dans une omission. Il ne peut en effet être question d'obéissance à une omission, ce qui suffit, en ce qui concerne ce genre de fautes, à détruire la théorie par la base. Zachariæ admet cependant que l'État est responsable toutes les fois qu'il s'agit de l'omission d'un acte auquel le particulier lésé avait un droit acquis ; ainsi, dit-il, la continuation arbitraire d'une incarcération légale dans son principe doit donner lieu à la même responsabilité qu'une arrestation arbitraire. Il déclare au contraire la responsabilité fort douteuse quand il s'agit seulement de l'omission des mesures de police nécessaires pour assurer la tranquillité publique, ou de tout autre acte auquel l'État est tenu en vertu d'un devoir moral plutôt qu'en vertu d'une obligation juridique. Mais certains auteurs, partisans de sa théorie, ont essayé de la compléter pour la rendre d'une manière générale applicable aux omissions. Les uns le font en réunissant à cette théorie la théorie précédente et en déclarant que l'État manque à ses obligations lorsqu'il ne protège pas efficacement les droits privés (1). D'autres font le raisonnement suivant : il est bien vrai qu'on ne peut parler, en prenant les mots dans leur sens strict, d'obéissance à une omission ; mais il est non moins évident que les citoyens sont obligés de laisser l'Administration accomplir les fonctions qui lui sont conférées par la loi, et qu'ils ne peuvent, en ce qui concerne au moins la plupart de ces fonctions, prétendre substituer leur propre action individuelle à l'action administrative. Lors donc qu'un dommage est résulté pour eux de la négligence du fonctionnaire, ils peuvent soutenir que ce dommage a sa cause dans leur obéissance à la loi qui réservait l'action au fonctionnaire. Le principe de Zachariæ entendu dans un sens large conduit ainsi à la responsabilité de l'État même pour les fautes d'omission (2).

(1) L'excellent rapport de Ziegler à la Société des Juristes suisses paraît admettre cumulativement les deux théories, et conclut ainsi à la responsabilité la plus entière de l'État. Le vote qui l'a suivi a été favorable à ce principe (V. *op. cit.*, p. 61 et suiv., et pour le vote, p. 158 et suiv.).

(2) Bertolini, *loc. cit.*, p. 331.

Cette théorie, dans son ensemble, nous paraît renfermer une grande part de vérité, et nous en tiendrons grand compte quand nous examinerons la question au point de vue de la *lex ferenda*. Si nous la repoussons en ce qui concerne l'interprétation de la loi française, c'est par une simple fin de non-recevoir. Notre droit public, comme notre droit privé, est un *jus scriptum*. Il n'appartient pas à l'interprète de tirer d'une simple analyse philosophique des rapports sociaux le principe d'une condamnation à prononcer contre l'État. Sans doute il faut se garder d'entendre dans un sens trop strict la nécessité d'un texte comme base d'obligation juridique : outre que le droit coutumier a encore un domaine restreint qui lui est réservé par les lois elle-mêmes (1), il peut certainement résulter de l'ensemble des textes un principe juridique qui n'y sera pas exprimé d'une manière formelle, qu'il appartiendra à l'interprète de dégager et qui aura la même valeur qu'une règle textuellement écrite dans la loi (2). A ce point de vue la tâche de l'interprète comme celle de la jurisprudence est plus étendue en droit public qu'en droit privé, à cause de l'absence de codification et surtout à cause du caractère nettement pratique et concret de la plupart des lois administratives. Mais encore faut-il que ce principe juridique soit contenu en germe dans les textes ; il faut qu'il exprime non la manière dont l'interprète dans la liberté d'une recherche philosophique conçoit les relations sociales, mais la manière dont le législateur les a conçues. Or la théorie précédente ne répond point à cette condition. Il est équitable, suivant nous, que l'État assume, au moins en certains cas, l'obligation de garantie dont parle Zachariæ ; mais il n'existe aucun texte dans notre droit, d'où l'on puisse induire qu'il a eu l'intention de l'assumer.

(1) Nos lois administratives se réfèrent dans un certain nombre de matières aux usages locaux; par exemple en matière de taxe de pavage ou de trottoirs, de curage des cours d'eau et jusqu'en 1883 en matière d'affouage communal. On peut en outre citer comme une sorte de droit coutumier l'ensemble des traditions et des usages parlementaires. Mais en somme la coutume est réduite au domaine que le législateur lui a donné expressément ou tacitement.

(2) C'est la doctrine et la jurisprudence, par exemple, qui ont dégagé des textes généraux sur la séparation des pouvoirs toute la distinction du contentieux administratif et du contentieux judiciaire.

50. La conséquence à laquelle nous aboutissons en droit positif est donc l'irresponsabilité de l'État dans le domaine du droit public.

Mais en dehors des atténuations justifiées apportées au principe par la jurisprudence, il faut remarquer que certaines exceptions y ont été faites par la loi elle-même. Nous avons déjà cité les textes d'où résulte la responsabilité de l'administration des contributions indirectes et de celle des douanes en cas de saisie jugée mal fondée, de perception illégale, de refus d'acquit à caution, congé ou passavant (1). Il faut ajouter à ces textes les textes beaucoup plus généraux et beaucoup plus importants d'où résulte pour l'État l'obligation de payer une indemnité à raison de certains dommages résultant d'actes de puissance publique; en admettant le principe de l'indemnité même pour le dommage causé sans faute, ces textes admettent d'ordinaire implicitement qu'une indemmité est due par l'État même quand le dommage a été causé ou aggravé par une faute de l'agent. C'est en matière de travaux publics surtout que cette observation est importante. Si l'on voulait analyser la cause des divers dommages résultant de travaux publics, il faudrait reconnaître que les uns résultent de l'exercice normal et régulier de droits de l'État, et que les autres résultent d'une faute. Il faudrait aussi reconnaître que les uns résultent d'un acte de gestion, les autres d'un acte de puissance publique (2). On serait ainsi amené à faire entre les diverses hypothèses des distinctions qui ne seraient pas toujours exemptes de subtilité. Fort heureusement elles nous sont épargnées. De l'ensemble des textes résulte cette notion que l'État prend à sa charge tous les dommages résultant de l'exécution, irréprochable ou défectueuse, des travaux publics qu'il entreprend. Cette règle n'est pas sans quelques restrictions. Dans certains cas la responsabilité de l'État n'existe que subsidiairement à celle de la personne dont la faute a occasionné le dommage (3); dans

(1) L. 1er germinal an XIII, art. 29; L. 22 août 1791, t. XI, art. 1, 2, 3.

(2) L'État fait acte de puissance publique en s'emparant de certains terrains pour l'exécution des travaux publics, en imposant à d'autres certaines servitudes. Il fait, au contraire, acte de gestion quand, sur les terrains qu'il a acquis, il fait certains travaux dont l'exécution cause un dommage aux propriétés voisines.

(3) Il en est ainsi notamment pour la faute commise par un entrepreneur de

d'autres la responsabilité de l'État disparaît (1). Mais ces exceptions doivent être recherchées dans la législation spéciale de la matière : elles n'empêchent pas qu'en règle générale la responsabilité pour dommage n'entraîne comme conséquence la responsabilité pour faute. Cette solution s'applique, en dehors même des travaux publics, à toutes les occupations de terrains en vue des services publics ; ces occupations de terrains ne peuvent avoir lieu sans indemnité, d'où résulte la responsabilité de l'État, non seulement pour l'occupation elle-même, mais encore pour les dommages accessoires causés par la faute des occupants. C'est ainsi que l'État est responsable du dommage causé aux propriétés voisines par l'établissement d'un champ de tir et que, comme conséquence, il est également responsable des dommages causés, soit aux propriétés, soit aux personnes par un tir mal dirigé ou imprudent (2). La même règle s'applique aussi aux dommages causés par les manœuvres militaires. La loi du 3 juillet 1877, art. 54, admettant le principe de l'indemnité pour les dommages causés par les grandes manœuvres, l'indemnité doit être due même quand il y a eu faute ou illégalité dans l'occupation du terrain par les troupes (3).

Un autre texte dans lequel nous trouvons consacré le principe de la responsabilité de l'État est la loi du 8 juin 1895 concernant la réparation des erreurs judiciaires. L'article 446 du Code d'instruction criminelle remanié par cette loi donne au juge qui rend un jugement ou un arrêt de revision d'où résulte l'innocence d'un condamné, la *faculté* de lui allouer sur sa demande des dommages-intérêts à raison du préjudice que lui aura causé sa condamnation. L'indemnité admise par ce texte

travaux publics en matière d'occupation temporaire de terrains. (C. d'Ét., 12 mars 1880, D., 81, 3, 25). Mais la jurisprudence admet aujourd'hui qu'en dehors de cette matière spéciale, l'administration est responsable des fautes de l'entrepreneur vis-à-vis des personnes étrangères aux travaux et qu'elle peut être actionnée directement. (C. d'Ét., 9 décembre 1892, D., 94, 1, 16).

(1) Par exemple pour les fautes commises par l'entrepreneur vis-à-vis des ouvriers qu'il emploie. (C. d'Ét., 20 novembre 1874, D., 75, 3, 110).

(2) C. d'Ét., 29 janvier 1892, D., 93. 3, 50. Il faut, bien entendu, que le dommage soit causé par un exercice régulier de tir et non par des soldats s'exerçant isolément sans ordre. (C. d'Ét., 15 mars 1876, D., 78, 3, 73).

(3) Conseil d'État, 25 juillet 1884, D., 86, 1, 5. La question de légalité pourra influer sur la question de compétence.

constitue-t-elle une indemnité pour dommage ou une indemnité pour faute ? C'est un point qui ne nous paraît nettement éclairci ni par le texte, ni par les travaux préparatoires de la loi. A la vérité, le garde des sceaux a déclaré au Sénat avant le vote (1) que l'article devait être compris et appliqué comme l'article 1382 du Code civil, et on pourrait invoquer en ce sens le fait que le Sénat a fait de l'indemnité une simple faculté pour le juge de revision, et ne l'a pas imposée dans tous les cas à son jugement. Mais cette interprétation restreindrait singulièrement la portée de la loi. Les erreurs judiciaires sont dues bien rarement à une faute caractérisée des magistrats chargés d'instruire et de juger le procès. Le plus souvent le tribunal de revision devra reconnaître que lui-même aurait condamné si l'affaire s'était présentée devant lui avec l'apparence qu'elle avait au début. Mais quoi qu'il en soit de cette question il n'y en a pas moins dans la loi nouvelle une importante exception au principe de l'irresponsabilité de l'État en matière d'actes de puissance publique. Car si, comme nous serions porté à le penser, l'indemnité qu'elle accorde est une indemnité pour dommage, elle n'en doit pas moins être accordée en cas de faute, l'admission de l'indemnité pour dommage entraînant implicitement celle de l'indemnité pour faute.

51. Malgré les restrictions diverses admises au principe, nous croyons que dans son ensemble il aboutit à des conséquences trop rigoureuses et qu'il serait utile d'établir pour certains cas un principe contraire. Constatons cependant que le principe de l'irresponsabilité de l'État en matière d'actes de puissance publique est admis par la plupart des jurisprudences étrangères. Il est admis notamment, comme règle, en Italie (2), dans la législation fédérale suisse (3), et en Belgique (4). Seule la juriprudence allemande montre, sur le principe même, de grandes incertitudes (5). Dans ces pays comme chez nous

(1) Séance du 2 mars 1894.

(2) Voir, outre les arrêts indiqués par GIORGI dans le passage cité *supra*, n° 33, l'arrêt de la Cour de Palerme, 12 mars 1883, SIREY, 84, 4, 7.

(3) Voir tribunal fédéral suisse, 25 mars 1882, SIREY, 83, 4. 8.

(4) V. Cass. belge, 12 janvier 1893, D., 94, 2, 270.

(5) La jurisprudence prussienne interprète l'Allg. Landrecht dans le sens de l'irresponsabilité de l'État pour les actes de puissance publique; la pratique

le principe est corrigé par un certain nombre de textes, mais en général ces textes n'admettent la responsabilité de l'État que sur des points spéciaux (1). Ce n'est que par exception que nous voyons le principe de la responsabilité de l'État admis d'une manière générale dans la législation de quelques États secondaires de l'Allemagne et de quelques cantons suisses. En Allemagne, l'État qui est allé le plus loin dans cette voie est le grand-duché de Saxe-Cobourg-Gotha. Dans la loi fondamentale du 3 mai 1852, § 68, on trouve consacré le principe d'une responsabilité subsidiaire de l'État, mais seulement pour le cas de dol ou de faute grossière (Arglist oder grobe Verschuldung) du fonctionnaire, et seulement vis-à-vis des nationaux de l'État à l'exclusion des étrangers. Un autre État secondaire, le duché de Saxe-Altembourg admet, dans un édit du 18 avril 1831, la responsabilité de l'État pour le cas où le supérieur hiérarchique du fonctionnaire auteur de la faute refuse de reconnaître qu'il y a eu excès de pouvoir et de laisser ainsi peser toute la responsabilité sur le fonctionnaire inférieur; disposition qui équivaut, comme le remarque Löning, à déclarer que l'État est responsable seulement des actes de ses fonctionnaires supérieurs, non des autres. Enfin une disposition analogue, quoique plus restreinte, se trouve dans la constitution hambourgeoise du 28 septembre 1860 (2).

En Suisse, les cantons qui admettent le principe de la responsabilité sont un peu plus nombreux (3). Ce sont ceux de Berne, de Fribourg, de Soleure, de Bâle ville, de Schaffouse, de Thurgovie, d'Uri et de Vaud. Mais il y a, entre ces divers cantons, des différences importantes. Dans le canton de Berne, on admet tout à la fois en cas de faute la poursuite contre le fonctionnaire et la poursuite contre l'État. A Soleure on admet

bavaroise admet au contraire la responsabilité subsidiaire de l'État. (Gierke, p. 796, note 4.) Cfr. sur la jurisprudence allemande Löning, p. 113 et suiv.; Gierke, p. 788 et suiv.

(1) Par exemple de nombreuses législations admettent la responsabilté de l'État en cas d'arrestation faite ou prolongée contrairement au droit (v. l'indication détaillée de ces textes dans Löning, p. 123, note 2). Voir aussi loi autrichienne du 21 décembre 1867, art. 9 et la loi du 12 juillet 1872.

(2) V. Löning, p. 110 et suiv.

(3) Les indications suivantes sont extraites du rapport de M. Ziegler au congrès de juristes suisses, p. 43 et suiv.; nous avons dû nous en tenir à des indications très générales.

seulement une responsabilité subsidiaire de l'Etat. Dans les cantons de Fribourg, Schaffouse, Thurgovie, on a établi un système que l'on peut désigner avec M. Ziegler sous le nom de *responsabilité alternative primaire*. L'État peut être poursuivi si une autorité supérieure (par exemple, à Fribourg, le Staatsrath) se refuse à déclarer le fonctionnaire responsable personnellement; la responsabilité tombe ainsi tantôt sur le fonctionnaire, tantôt sur l'État suivant la décision de l'autorité administrative supérieure. Dans plusieurs de ces cantons et notamment à Fribourg, l'État ne peut du reste être déclaré responsable que s'il y a *faute grave* du fonctionnaire (1). Dans le canton de Vaud, on n'admet la responsabilité que pour les fautes du Conseil d'État. Enfin dans le canton d'Uri, d'après la constitution du 6 mai 1888, art. 17 (2), l'État n'a qu'une responsabilité qui est en même temps subsidiaire et limitée à une somme double du cautionnement du fonctionnaire. Parmi les autres cantons, les uns n'admettent la responsabilité de l'État que pour certains cas spéciaux (3), les autres n'ont aucune disposition relative à cette matière, ce qui, d'après la jurisprudence que nous avons indiquée plus haut, entraîne comme conséquence l'irresponsabilité.

52. Pour se faire une idée juste de la législation qu'il serait utile d'adopter en cette matière, il importe tout d'abord de ne pas s'en exagérer l'importance. La meilleure garantie à donner aux citoyens réside, nous l'avons dit, dans une bonne organisation des pouvoirs publics. Toute question de responsabilité à raison des actes de l'État aboutit en effet à faire juger par un fonctionnaire les actes d'un autre fonctionnaire; et il ne sert de rien de proclamer le principe de la responsabilité si ceux qui sont chargés de l'appliquer sont eux-mêmes aussi suspects d'abus de pouvoir que ceux qu'on leur donne comme justiciables. Puis il y a un point qu'il ne faut pas oublier : le premier intérêt du particulier lésé par un acte de puissance publique est d'obtenir l'annulation ou la réformation de cet acte; l'intérêt

(1) V. une application de cette règle à l'État de Fribourg dans une décision du tribunal fédéral suisse du 15 juillet 1892 (*Semaine judiciaire de Genève*, du 10 octobre 1892).

(2) *Ann. de législ. étrang.* de 1888, p. 724.

(3) Par exemple pour arrestation illégale à Zürich et à Lucerne.

qu'il peut avoir à faire réparer le préjudice déjà éprouvé est très important, sans doute, mais secondaire si on le met en face du précédent; et il serait à craindre qu'un régime trop rigoureux de responsabilité ne tournât contre le particulier lui-même, en l'empêchant, par suite de la répugnance des tribunaux ou des supérieurs hiérarchiques à faire fonctionner ce régime, d'obtenir l'annulation ou la réformation à laquelle il a droit. Que l'on suppose, par exemple, tout appel transformé en prise à partie contre le juge, et aboutissant en cas de succès à une condamnation pécuniaire soit contre lui, soit contre l'État, ce régime ne diminuera-t-il pas les chances qu'un plaideur peut avoir d'obtenir la réformation d'une sentence injuste, et ne deviendra-t-il pas un danger pour le justiciable que l'on veut protéger ? Si cela est vrai du pouvoir judiciaire, il n'y a aucune raison de croire qu'il en soit différemment du pouvoir administratif. Il faut donc savoir enfermer dans des limites précises l'idée de responsabilité, et ne pas en exagérer les conséquences. En outre, là même où on l'admettra, il faudra se garder de croire que la responsabilité la plus efficace pour la protection des droits privés soit la responsabilité de l'État. Celle du fonctionnaire lui-même est autrement importante, parce qu'elle ne conduit pas seulement à des actes de réparation, mais qu'elle a un effet préventif. Sous les diverses formes qu'elle revêt : responsabilité hiérachique, responsabilité civile, responsabilité pénale, elle constitue une garantie de bonne administration qui est fondamentale et qu'il importe de ne pas laisser affaiblir. Cette garantie s'énerverait, cependant, si à la responsabilité civile du fonctionnaire on substituait sans discernement celle de l'État. Il faut que le fonctionnaire sente qu'il agit sous sa propre responsabilité, que les conséquences de ses actes lui restent personnelles quand il fait abus du pouvoir qui lui est confié, et que la réparation du dommage causé retombera sur lui-même, non sur une caisse publique qu'il a un intérêt médiocre à ménager. Le seul moyen d'arriver à ce résultat est de déclarer tout d'abord que la responsabilité de l'État, quand elle existera en matière d'actes de puissance publique, ne sera jamais que subsidiaire, et que le fonctionnaire sera toujours appelé à répondre en première ligne.

En nous inspirant de ces réflexions, voici les principes que

nous croyons pouvoir proposer. Il y a certaines fautes commises dans l'exercice de la puissance publique qui, en principe et sauf exception, ne doivent engager aucune responsabilité pécuniaire, ni celle de l'État, ni celle du fonctionnaire lui-même. Ce sont d'abord les fautes consistant simplement dans des imprudences, négligences ou omissions, qui constituent, de la part du fonctionnaire, un usage inconsidéré du pouvoir qui lui est confié, mais qui ne dépassent pas ce pouvoir et ne renferment aucune illégalité : par exemple, la faute d'un préfet qui ne prend pas les mesures de précaution suffisantes pour protéger efficacement l'ordre public, ou qui dans un règlement impose à des particuliers des obligations inutilement tracassières, mais non illégales. Nous avons dit plus haut que les actes de ce genre rentrent bien dans la notion de faute, le fonctionnaire manquant à l'obligation générale qui lui est imposée de diriger les affaires publiques avec prudence et ménagement pour les intérêts privés. Mais cette faute doit rester de celles qui sont appréciées exclusivement par le supérieur hiérarchique, qui peuvent nuire à la carrière du fonctionnaire, à son avancement, peut-être donner lieu contre lui à une mesure disciplinaire, mais non se répercuter sur son patrimoine (1). Il y a à cela un intérêt général de premier ordre Des actions en responsabilité basées sur des motifs de ce genre pourraient se multiplier indéfiniment, troubler le fonctionnaire, l'inquiéter dans sa marche, diminuer chez lui l'esprit d'initiative et l'enrayer dans une routine où il trouverait moins de risques que dans une action un peu hardie. Si c'était l'État et non lui-même que l'on rendît responsable, le danger ne serait guère moindre : ce serait alors l'État qui serait intéressé à éteindre chez les fonctionnaires l'esprit d'initiative alors que son devoir est au contraire de tout faire pour le réveiller. Puis, à cette considération il faut en joindre une autre qui n'est guère moins décisive en ce qui concerne le pouvoir administratif. L'appréciation sur l'opportunité, la convenance,

(1) Les réflexions que nous présentons ici ne sont applicables *in terminis* qu'aux fonctionnaires administratifs ; mais il y aurait des réflexions analogues à formuler à l'égard des magistrats. On ne pourrait sans nuire à leur indépendance les rendre responsables de leurs fautes légères, par exemple d'un simple mal jugé.

la prudence des mesures prises par ses agents dans l'exercice de la puissance publique doit être réservée à ce pouvoir lui-même sous le contrôle supérieur des Chambres. Ce serait faire fausse route que de transporter ce contrôle au pouvoir judiciaire ou même à des tribunaux, pris dans le sein de l'administration. Cette attribution transformerait le pouvoir judiciaire en pouvoir politique, et en pouvoir politique irresponsable, au grand détriment de la bonne administration de la justice et de la liberté d'action indispensable au bon maniement de la chose publique. Par la force des choses les dommages résultant de l'action simplement imprudente ou négligente des pouvoirs publics resteront donc sans réparation à moins qu'il ne s'agisse de matières dans lesquelles la loi a admis le principe de l'indemnité pour le dommage causé sans faute. Il faut faire exception seulement pour le cas où, sous le couvert de l'exercice normal de son pouvoir, le fonctionnaire s'est rendu coupable d'un dol; et cette exception doit être strictement limitée au cas de dol sans même qu'on puisse, à ce qu'il nous semble, y assimiler comme d'ordinaire celui de faute lourde (1).

Nous considérons également comme ne donnant pas lieu à responsabilité, bien qu'à leur égard la question puisse paraître plus douteuse, les fautes consistant dans le fait que le fonctionnaire a dépassé son pouvoir, toutes les fois qu'elles ne constituent que des fautes légères et excusables. Bien qu'il n'y ait plus une simple question de prudence et d'opportunité, mais une question de légalité en cause, les considérations précédentes leur sont en grande partie applicables. Ce n'est pas toujours chose facile que de connaître exactement l'étendue des droits de puissance publique qui appartiennent à l'État; l'administration comme les tribunaux eux-mêmes peuvent se tromper sur ce point de très bonne foi; et s'il est vrai que cette erreur est toujours une faute, il faut reconnaître qu'il ne serait ni équitable, ni conforme à l'intérêt général de traiter cette faute comme celle du particulier qui administre ses propres affaires. Le juge dont la sentence est susceptible d'être

(1) Ainsi que nous l'avons dit plus haut (n° 44), il faut, comme le fait la jurisprudence, déclarer aussi l'État responsable quand l'acte a eu pour but réel son intérêt pécuniaire. Nous ne comprenons pas ce cas dans l'exposé que nous faisons ici. Il s'explique, en effet, par cette idée que l'acte du fonctionnaire n'est un acte d'autorité qu'en apparence, et qu'il faut lui appliquer les règles du groupe auquel il appartient en réalité, celui des actes de gestion.

annulée par la Cour de cassation, l'administrateur dont l'acte peut, avec succès, être l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État, ne doivent pas, pour ce seul fait, être déclarés responsables pécuniairement des conséquences dommageables de leurs actes, et il y a intérêt social à ce que l'État ne puisse être plus qu'eux-mêmes condamné à la réparation. On doit considérer les erreurs de ce genre comme des risques inséparables de l'organisation sociale. Le législateur doit donner à l'individu le moyen de les faire reconnaître le plus rapidement possible ; une fois reconnues, il doit prendre les mesures nécessaires pour que, dans l'avenir, elles ne produisent plus leurs effets ; mais le dommage qui a été causé en fait à l'individu jusqu'au moment où il réussit à faire reconnaître son droit ne peut être réparé par la société que dans des cas exceptionnels.

Ces cas sont ceux où l'acte illégal qui a occasionné le dommage constitue soit un dol, soit une faute lourde. Quand le fonctionnaire s'est trompé grossièrement sur l'étendue de son pouvoir, il est impossible de le faire échapper à la responsabilité (1). L'État doit alors encourir une responsabilité subsidiaire. Nous fondons cette responsabilité subsidiaire, non sur l'idée d'une faute de l'État, que nous considérons comme peu justifiée (2), mais sur l'idée développée par Zachariæ. L'État oblige les particuliers à obéir aux ordres donnés par les fonctionnaires ; il est donc équitable qu'il les garantisse contre les dommages indus que leur cause cette soumission. Si l'intérêt social ne permet pas qu'il assume cette obligation de garantie dans tous les cas, il doit le faire au moins dans

(1) On sait que la jurisprudence, en ce qui concerne les fonctionnaires administratifs, admet cette responsabilité d'une manière efficace ; elle voit dans la faute lourde, en général, un *fait personnel* dont les tribunaux judiciaires peuvent connaître, et à raison duquel ils peuvent condamner le fonctionnaire. Le fait personnel ne se confond pas du reste entièrement avec la faute lourde, car il comprend, en outre, le fait qui, accompli dans l'exercice de la fonction, en est cependant entièrement séparable, — fait pour lequel l'État ne saurait être responsable. Quant aux magistrats, l'art. 505 C. Proc., ne permet la poursuite personnelle contre eux que dans le cas de dol, fraude ou concussion, et pour *certaines* fautes graves spécialement prévues par la loi (par exemple celle de l'art. 15 C. Proc., ou de l'art. 2063 C. civ.). Au fond, c'est le même système, mais admis avec précaution, à raison du prestige dont il est nécessaire que la justice reste entourée, et de la nécessité d'empêcher qu'on ne remette trop facilement en question la chose jugée.

(2) V. *suprà*, n° 47.

les cas les plus graves; car alors cette obligation, loin d'être contraire à l'intérêt social, lui est entièrement conforme; il est utile, en effet, que l'autorité soit obéie sans résistance, et cette obéissance sera plus facilement obtenue si les particuliers savent qu'elle ne leur causera pas un préjudice plus étendu que celui qui est permis par la loi; sinon ils seraient portés à résister, non point dans les cas très douteux où l'erreur du fonctionnaire est excusable (1), mais au moins dans les cas où l'abus de pouvoir lui parait assez certain pour que sa résistance ait des chances très sérieuses d'être considérée comme légale. L'intérêt social et l'équité sont, dans les cas de ce genre, entièrement d'accord; l'un et l'autre nous conseillent d'admettre le principe d'une indemnité. Cette indemnité devra être fournie d'abord par le fonctionnaire; mais le particulier lésé ne doit pas rester exposé aux risques que peut lui causer l'insolvabilité de ce dernier, et l'État doit, en dernière analyse, en être subsidiairement responsable.

Cette doctrine s'appliquerait aux actes du pouvoir judiciaire comme à ceux du pouvoir administratif. L'État ordonne l'obéissance à l'une comme à l'autre de ces autorités et il n'y a aucune raison de distinguer du moment que notre thèse n'est fondée ni sur l'idée de préposition, ni sur l'idée de mandat donné au fonctionnaire. Seulement, il est bien entendu que la responsabilité de l'État ne doit pas dépasser celle du juge lui-même, et que dans les législations qui, à l'exemple de la nôtre, restreignent la responsabilité du juge à certaines fautes exceptionnelles, la restriction sera applicable à la responsabilité subsidiaire de l'État.

En ce qui concerne les omissions, notre principe s'appliquera non point dans tous les cas, mais seulement dans les hypothèses où l'omission qui constitue la faute équivaut à un ordre tacite auquel on doit obéissance. Il en est ainsi dans l'hypothèse prévue par Zachariæ (continuation illégale d'une incarcération), et il y a beaucoup d'hypothèses semblables. Souvent en effet un acte à accomplir par un particulier est subordonné à certaines formalités pour lequel est nécessaire le concours

(1) Dans ces cas, il y a moins à craindre la résistance, parce qu'elle exposerait le particulier à trop de risques; il est à croire qu'il aimera mieux se soumettre, sauf à poursuivre ensuite l'annulation de l'acte. Il n'est donc pas besoin d'admettre le principe de la réparation pour obtenir son obéissance.

d'un fonctionnaire administratif; le refus de ce concours équivaut, de la part de ce fonctionnaire, à une prohibition ; s'il est illégal, l'action en responsabilité sera d'autant plus nécessaire que le particulier qui en souffre n'aura point d'acte à attaquer pour le faire réformer, et par conséquent n'aura d'autre recours possible qu'une action en responsabilité. Ainsi le refus par le préfet ou par le maire de délivrer un alignement qui lui est demandé, le refus par le maire d'ouvrir un scrutin dans sa commune, ou de recevoir une déclaration d'ouverture d'école libre, sont des refus illégaux qui ont pour effet d'empêcher qu'on ne construise le long de la voie publique, qu'on ne procède au scrutin, qu'on n'ouvre l'école libre. Ils équivalent donc, alors même qu'ils ne sont formulés dans aucun acte et se présentent sous la forme de simples omissions passives, à de véritables prohibitions. La théorie précédente leur est donc entièrement applicable. Au contraire, elle ne doit pas s'appliquer aux simples négligences des fonctionnaires qui n'imposent aux particuliers aucune prohibition ou obligation. Le dommage causé par ces négligences ne donnera pas lieu à indemnité.

En dehors de la responsabilité générale de l'État, telle que nous venons de la préciser, il pourra y avoir lieu d'admettre par exception des cas de responsabilité particulière. Ces cas pourront être notamment ceux où le dommage causé, même par une faute légère du fonctionnaire, est particulièrement lourd : par exemple le cas d'arrestation illégale, ou celui de saisie jugée mal fondée. Nous comprendrions que dans ces cas spéciaux on admît la responsabilité de l'État non plus à raison de la gravité de la faute, mais à raison de la gravité du préjudice. L'État peut bien considérer comme risque social la faute légère de ses fonctionnaires, mais à condition que ce risque ne soit pas trop grave, et qu'il n'ait pas pour conséquence d'imposer à un seul des sacrifices trop directs et trop considérables. La promesse d'indemnité qu'il introduirait dans la législation pour les cas de ce genre serait une disposition analogue à celles dans lesquelles il se déclare responsable même pour les dommages causés sans faute. Mais ces dispositions doivent rester exceptionnelles, et nous ne croyons pas qu'il soit utile de les multiplier.

53. Telle est la doctrine que nous voudrions voir introduire dans la législation positive. Nous croyons devoir nous borner

à la présenter dans ses grandes lignes, les seules que le législateur pourrait fixer. Ce serait ensuite à la jurisprudence à tracer la ligne de démarcation entre la faute grave et la faute légère. Pour le moment, en présence de la législation existante, on ne peut que s'en tenir au principe général de l'irresponsabilité de l'État en matière d'actes de puissance publique. Bien que nous ayons singulièrement atténué la portée de ce principe en précisant, comme nous l'avons fait, les cas dans lesquels l'État est soumis aux règles du droit privé, nous reconnaissons que son application stricte conduirait à des résultats qui ne sont point sensiblement supérieurs à ceux de la jurisprudence actuelle. Nous reconnaissons même que celle-ci, grâce à la souplesse dont l'absence de principe lui permet de faire preuve, peut plus facilement que nous se défendre de solutions trop rigoureuses. Mais ce n'est pas une raison de s'en tenir définitivement au régime actuel. Si les principes sont trop rigides, il appartient au législateur d'y remédier en y apportant les dérogations nécessaires; mais un principe vaut toujours mieux que des solutions arbitraires. L'effort de tous ceux qui étudient le droit public doit tendre à le préciser de plus en plus, et à l'enfermer dans des formules ayant toute la netteté et toute la compréhension des vraies formules juridiques. Ces formules sont plus nécessaires peut-être encore en droit public qu'en droit privé, parce qu'elles constituent la garantie la plus sérieuse que l'on puisse donner aux particuliers contre la toute-puissance de l'État. Nous n'avons pas la prétention d'avoir réussi, dans les pages précédentes, à construire la théorie de la responsabilité de l'État; cette théorie met en jeu des questions si complexes et si délicates que sans doute un long temps se passera encore avant qu'elle soit définitivement édifiée. Mais nous croyons qu'elle le sera, et toute notre ambition, en entreprenant ce travail, était d'apporter quelques matériaux à cette construction future, et de proposer à l'attention des jurisconsultes le plan qui nous a paru le mieux approprié à sa destination.

L. Michoud,
Professeur de droit administratif
à la Faculté de droit de Grenoble.

LES

ÉPIPHÉNOMÈNES DE L'ÉVOLUTION DU POUVOIR

L'évolution du pouvoir est pour les hommes une continuelle source d'émotions. Il y a là un épiphénomène, c'est-à-dire un phénomène secondaire, relativement indifférent si l'on se place au seul point de vue des transformations du pouvoir, mais qui, envisagé de plus haut, dans ses rapports avec le progrès social, présente de l'intérêt.

Le pouvoir politique se transforme en pouvoir économique, le pouvoir économique en pouvoir politique; sous une de ces formes ou sous l'autre, le pouvoir provoque des phases de lutte et aboutit à des périodes de paix. Durant toutes ces évolutions, le pouvoir circule, il passe d'un homme à l'autre; tel qui était puissant, devient misérable; tel qui était riche, brusquement est ruiné; en revanche, des familles, qui pendant longtemps avaient végété, tout d'un coup parviennent. Ces hauts et ces bas de la fortune ont leur contre-coup immédiat dans le cœur de l'homme, y suscitent des émotions tantôt agréables, tantôt douloureuses.

On peut dire que toute augmentation de pouvoir prévue ou réalisée est naturellement accompagnée d'émotions agréables, espérance ou joie; qu'au contraire, toute diminution de pouvoir appréhendée ou réalisée est naturellement accompagnée d'émotions douloureuses, anxiété ou chagrin. Cela est vrai, non seulement de l'augmentation ou de la diminution du pouvoir politique ou du pouvoir que donne la richesse, mais encore de la santé et de la force physique.

Or la société considère ces émotions individuelles comme une quantité négligeable socialement indifférente. Tout ce qui s'est fait, tout ce qui existe autour de nous dans le monde social a été créé au milieu des émotions : nous ne nous en souvenons plus. Que reste-t-il des émotions de l'artiste lorsqu'elles

n'ont pas passé dans son œuvre? des anxiétés que provoquent les examens et les concours? des passions remuées par une élection politique? des intérêts mis en éveil par la création d'un chemin de fer ou d'un chemin vicinal? Il n'est pas un des 600,000 kilomètres de chemins vicinaux construits en France depuis 1836 dont le tracé n'ait été discuté avec passion, qui n'ait donné lieu à des sollicitations et à des intrigues, qui n'ait provoqué des colères et des rancunes, créé des divisions intestines dans des conseils municipaux. Aujourd'hui, plus rien. Tout cela est mort, oublié, aboli. Il ne subsiste que l'œuvre sociale.

C'est un fait singulier quand on y réfléchit, qu'au bout d'un siècle à peine, l'œuvre révolutionnaire soit déjà pour nous complètement refroidie, dégagée d'émotions; que les victimes du tribunal révolutionnaire soient oubliées; que les mille intérêts froissés par la brusque refonte législative soient guéris; et que, d'autre part, pour les libertés conquises avec tant de peine, on soit déjà sans enthousiasme. Pourtant, il faut bien croire que c'est la loi. Un fait n'a de valeur sociale que dépouillé des émotions qui l'ont accompagné, puisqu'il est entendu que l'histoire vraie ne peut pas être écrite par les contemporains encore trop engagés dans la lutte, trop émus par le spectacle auquel ils assistent, puisque l'histoire vraie est impassible.

Un phénomène économique connu traduit encore bien ce dédain de la société pour les émotions et les passions personnelles, c'est la dépréciation immédiate de tout objet fabriqué avec une intention spéciale, voulu sur commande, désiré à un titre quelconque, et qui, par là même, n'est pas un article courant. Bâtissez une maison, mettez-y de la recherche, ayez toutes les émotions de l'architecte et du propriétaire. Songez avec amour au joli nid que vous vous êtes préparé. Puis soyez obligé de la vendre. Vous n'en tirerez pas la moitié de ce qu'elle vous aura coûté.

La société est insensible, inexorable; si elle utilise les émotions et les passions, c'est pour s'en faire un jeu dans sa littérature (1). Elle se préoccupe de l'œuvre accomplie, de

(1) Je ne parle que des émotions; il ne s'agit pas des souffrances réelles qui

l'institution créée qui suppose des sacrifices, sans s'émouvoir de la douleur de ces sacrifices. Voilà pourquoi la gloire, qui est la grande récompense sociale, égoïste et magnifique, est le privilège, soit des hommes qui se sont sacrifiés eux-mêmes, soit de ceux qui ont provoqué autour d'eux des sacrifices et fondé des œuvres avec. La gloire des conquérants est faite des cadavres de leurs soldats, parce que le sacrifice de ces innombrables vies a été socialement utile ou est censé l'avoir été, et que l'honneur ne pouvant en être rendu à des anonymes est reporté sur l'idole qui l'a provoqué; les martyrs se font tuer, les grands conquérants font tuer, les uns et les autres ont la gloire et non pas les héros de roman, voilà qui est significatif.

Est-ce à dire que la société ne pourrait pas arriver à utiliser nos émotions ? Elle le pourrait si celles-ci étaient transformées, ce qui amènerait la transformation de la société elle-même. Si par un effort sur nous-même nous parvenions à renverser l'ordre de nos émotions ; si le sacrifice, c'est-à-dire la perte de pouvoir nous causait de la joie, si l'acquisition du pouvoir au contraire nous causait de l'effroi et de la douleur, nul doute que la société ne s'en trouvât modifiée et qu'elle ne pût utiliser tout au moins nos joies.

En effet, puisque les œuvres sociales sont faites de nos sacrifices individuels, il n'est point indifférent que ces sacrifices soient joyeux ou douloureux. La société dédaigne les douleurs que nous occasionnent nos sacrifices parce qu'elles sont pour elle une gêne et un obstacle — elles ne vont pas dans le même sens qu'elle; — mais si nos sacrifices étaient joyeux, la société utiliserait certainement une force qui agirait dans le même sens qu'elle. Nul doute que le sacrifice joyeux ne créât une atmosphère sociale plus favorable, plus tiède, où pourraient s'élaborer des organisations plus compliquées. Là, peut-être, pourrait vivre en plein air la délicate fleur du socialisme qui, jusqu'à présent, n'a pu fleurir que dans la serre chaude de quelques couvents. Il faudrait, en effet, pour le fonctionnement du collectivisme, que la masse des hommes fût parvenue au sacrifice joyeux.

proviennent des besoins. Celles-là la société s'efforce de les soulager par l'assistance ; elle s'en émeut.

Cela est-il réalisable ? C'est l'idéal des religions et des morales. Il convient de noter aussi une analogie encourageante en histoire naturelle. On connaît la distinction des animaux à sang chaud et des animaux à sang froid. Or, d'après une théorie séduisante (1), la chaleur retenue et utilisée par les organismes supérieurs pour se créer un milieu interne plus favorable, serait un épiphénomène de la vie tout à fait comparable aux émotions qui accompagnent les évolutions du pouvoir; ce serait la chaleur produite par la destruction du potentiel chimique, c'est-à-dire par un sacrifice de pouvoir, et sans doute l'utilisation en serait due à une qualité particulière des éléments cellulaires.

La vie sociale peut-elle ce qu'a réalisé la vie animale, l'avenir nous réserve-t-il des sociétés à sang chaud ? Verrons-nous des organisations aussi différentes des nôtres que le mammifère l'est du poisson ? Mystère. Il y a bien déjà des institutions particulières où est utilisée la joie du sacrifice. J'ai parlé des couvents, mais il y a aussi la famille. La famille est faite de sacrifices, de là sa supériorité sociale sur l'union libre. Ces sacrifices peuvent être acceptés dans un esprit bien différent, par contrainte ou avec joie : cela produit des types de familles bien opposés. On sait combien, dans le second cas, devient chaud et affectueux le nid familial.

Mais que la société dans son ensemble, ou seulement que telle ou telle institution d'État passe a cette espèce de vie surnaturelle ; que les sacrifices faits à l'État soient joyeux, que l'impôt soit payé avec allégresse, que le percepteur devienne affectueux, que tous les citoyens en masse se perfectionnent à ce point, voilà qui jusqu'à nouvel ordre paraîtra inouï et invraisemblable. Je crains bien dès lors que le collectivisme ne soit une doctrine trop surnaturelle. Dans tous les cas, comme le sacrifice joyeux ne se décrète pas collectivement, mais est conquis individuellement, le collectivisme ne pourrait être que le résultat d'un long progrès moral.

MAURICE HAURIOU,
Professeur de droit administratif
à la Faculté de droit de Toulouse.

(1) Cette théorie est de M. Chauveau, l'éminent physiologiste : *Le travail musculaire*, Paris, Asselin, 1891; article LAULANIÉ, *Revue scientifique* du 27 juin 1891.

CHRONIQUE POLITIQUE

FRANCE

(AVRIL-SEPTEMBRE 1895)

Nous avions arrêté notre dernière chronique aux vacances de Pâques. On sait que l'époque des congés parlementaires et, en particulier, celle des congés de Pâques est particulièrement propice à l'éloquence ministérielle. Nous avons eu à la fin d'avril et au commencement de mai beaucoup de discours de vacances. Deux anciens présidents du Conseil, MM. Dupuy et Goblet, ont parlé les premiers. M. Dupuy a profité d'une inauguration d'école pour parler au pays par-dessus la tête de ses électeurs de la Haute-Loire. M. Goblet a suivi et s'est fait entendre à l'Union de la Jeunesse républicaine de Paris. Chacun a, à peu près, exposé sa politique. Puis, ça été le tour du président du Conseil actuel, M. Ribot, qui a parlé à Bordeaux.

Sans doute le pays n'a pas le droit de se plaindre de tant de harangues; car il peut ainsi se prononcer en connaissance de cause et faire son choix. Il est vrai qu'il peut lui arriver d'être un peu plus embarrassé après qu'avant, comme le berger Pâris entre les trois déesses. A parler franc, n'est-ce pas depuis quelques années l'état d'esprit de ce pays? Car on sent chez lui comme un secret malaise qui n'échappe point aux esprits avisés et qui pourrait devenir grave. On n'a pas perdu toute confiance dans le régime parlementaire, et celui-ci peut encore, s'il le sait et le veut, reconquérir sa popularité. Mais le régime parlementaire n'a plus beaucoup de fautes à commettre, s'il veut conserver son prestige et son bon renom.

L'instabilité ministérielle qui empêche toute pensée suivie, toute réforme de longue haleine et qui organise le gâchis : voilà surtout ce que commencent à lui reprocher les masses paisibles et profondes qui, venues à la République par la force même des choses et pour avoir, selon l'expression même du maire de Bordeaux haranguant M. Ribot, « la sécurité du lendemain », en sont, encore aujourd'hui, le plus sûr appui, mais qui sont ondoyantes

et simplistes. Elles se préoccupent aussi de la situation financière, qui fait réfléchir tous les hommes sérieux et sensés.

On ne saurait croire l'impression profonde que le discours si courageux de l'honorable M. Loubet, affiché dans nos villages à la veille des vacances de Pâques, a faite sur beaucoup de gens. Au moins, celui-là, disait-on aux champs, a dit la vérité.

Impôt sur le revenu, impôt sur le capital, impôt progressif, ou simplement dégressif, tout cela, je vous assure, sonne mal aux oreilles de Jacques Bonhomme. Comme son aïeul de l'ancien régime, il pense que la sauce importe peu, et que ce qui importe c'est de ne point être mangé. Et très judicieusement, il estime que la meilleure des réformes financières dont on lui parle tant, la seule peut-être, serait un allégement des charges publiques, et par conséquent, une sage et stricte économie. Ce qui frappe également Jacques Bonhomme et le choque singulièrement, c'est la division des républicains. Disons les choses comme elles sont : la division s'accentue tous les jours, et, bientôt, aucun village de France n'y échappera. C'est bien la petite ville dont parle quelque part La Bruyère : charmante à regarder du haut de la colline, avec la jolie rivière qui la baigne et les ombrages qui l'entourent, mais à l'intérieur, comme la maison de l'Écriture, divisée contre elle-même. Les républicains qui, au moment des grandes luttes, marchaient en rangs serrés, se sont, hélas ! séparés après la victoire. Et dans beaucoup de nos villages de France, pour des raisons qui, d'ailleurs, à l'origine ne touchaient en rien à la politique, mais qui, tout ainsi que dans les Chambres, ont fini par prendre une couleur politique, vous aurez bientôt, vous avez déjà deux partis rivaux. Tout cela est assez triste, au fond :

« Et quand on vient d'en rire, on devrait en pleurer ! »

Est-ce à dire que nous devions nous abandonner au pessimisme ? Rien n'est perdu encore, et tout peut être réparé. Pour cela il faut que nos hommes d'État prêchant d'exemple élèvent leur esprit et leur cœur très haut. Il faut que la République devienne dans toute la force du terme un gouvernement national. Certes, il faut gouverner avec son parti, avec le parti républicain dans l'espèce. Ainsi que le disait admirablement Gambetta, qui, lui, avait le sens de cette politique nationale : « On ne gouverne jamais qu'avec son parti. » Mais il faut, avant tout, gouverner pour la France. Quelles réformes seront utiles à l'ensemble du pays ? Quelles prétendues réformes seraient nuisibles à cet ensemble ? Voilà ce qu'il faut courageusement examiner, voilà ce

qu'il faut faire. De ce point de vue plus élevé tout s'éclairera, peut être, et redeviendra facile. On ne guérira pas, sans doute, la méchanceté humaine, mais on refera peut-être, dans ce pays, l'union des esprits et des cœurs contre le socialisme barbare et le césarisme égoïste. Et j'ajoute : on fondera, vraiment, la République.

A peine rentrée des vacances de Pâques, la Chambre sentit le besoin de se mettre au budget, dont M. Ribot avait tracé les grandes lignes dans son discours de Bordeaux, et sagement, elle ajourna une interpellation de M. Jaurès, qui voulait demander compte au Président du Conseil du dédain qu'il avait montré à Bordeaux pour les conceptions collectivistes.

J'insisterai peu sur le projet du budget pour 1896. Aussi bien notre collaborateur M. Saint-Marc en a, dans un précédent numéro de la *Revue*, donné l'économie générale. Le budget apporté par le Gouvernement était à coup sûr, un budget sincère. Le gouvernement n'avait rien dissimulé. Et telle qu'elle ressort de ses franches indications, notre situation budgétaire est loin d'être bonne, et ne peut pas être envisagée d'un cœur léger. Sans doute la République a créé notre outillage militaire, notre outillage scolaire et notre outillage économique, et, d'autre part, depuis quatre ans on a incorporé dans le budget des dépenses qui figurent pour 170 millions au budget de 1895 et qui, antérieurement à 1891 était imputées sur des fonds d'emprunt. Mais nos dépenses s'accroissent chaque année, et c'est le point noir. Elles se sont accrues de 66 millions en 1893, de 63 millions en 1894, de 50 millions en 1895, et le Gouvernement demandait pour 1896 une augmentation de 24 millions. Or, si l'on songe que notre revenu n'est pas supérieur à 22 milliards et si, d'autre part, on ajoute au budget de l'État les centimes additionnels départementaux et communaux, les droits d'octroi, etc., on verra que la France paie au fisc un bon quart de son revenu. Et, tandis que nos dépenses grossissent sans cesse, les facultés contributives de la Nation, qui sont loin d'être indéfinies, diminuent.

Les recouvrements des premiers mois de 1895 ont été inférieurs de 16 millions aux prévisions budgétaires. Enfin, nous n'amortissons pas, et rien n'est plus grave, si l'on réfléchit surtout que la situation de notre dette flottante va nous forcer bientôt à un nouvel emprunt. La dette de l'État, des départements et des communes s'élève maintenant au chiffre formidable de 35 milliards. Chaque Français, en venant à la vie, devra bientôt mille francs pour le compte public, et si l'on songe que l'ensemble de la fortune française ne dépasse pas 200 milliards, on sera, tout simplement effrayé de ce que pourrait être notre avenir financier.

On sait que le Gouvernement, avec un courage qui lui faisait quelque honneur, proposait de s'adresser à l'impôt pour trouver les 56 millions rendus nécessaires à l'équilibre budgétaire par les 24 millions d'augmentations de dépenses et les 32 millions d'insuffisances de recettes. Pour lui, de nouvelles économies étaient impossibles ; car, sauf pour la guerre et la marine, il avait ajourné toutes les extensions, qui n'étaient pas du fait de lois votées par le Parlement ou qui n'étaient point compensées par des économies correspondantes. Il prétendait que si l'on retranchait du budget la partie incompressible, à savoir le service de la dette, des pensions, de la guerre et de la marine, il ne restait que 650 millions, dont 195 pour l'instruction publique et 131 millions pour les travaux publics. Il ajoûtait que, pour faire des économies, il faudrait un plan largement conçu de décentralisation administrative.

Des économies ! Tel était pourtant le cri général dans les bureaux de la Chambre, le mardi 21 mai, entre 3 et 7 heures, tandis qu'on nommait la Commission du budget. Pauvre projet gouvernemental ! C'était à qui lui reprocherait le plus amèrement de demander à l'impôt, et en particulier à une contribution sur les domestiques, les millions nécessaires pour combler le déficit. Les Chambres sont comme les enfants. Il ne faudrait jamais leur dire la vérité et tout le monde, ce jour-là, à commencer par les candidats, en voulait, au fond, au gouvernement, de sa sincérité. C'était à qui lèverait le plus haut les bras au ciel et à qui pousserait les cris les plus aigus devant le monstre des impôts nouveaux. Il y avait bien quelque tactique dans cet effarement et cette indignation, car, en règle générale, le plus sûr moyen d'être nommé à la Commission du budget, c'est de prendre le projet du gouvernement pour tête de Turc et de taper ferme sur lui. Bien souvent, en effet, les voix vont à qui tape le plus fort. Psychologie parlementaire ! Mais il y avait aussi dans cette stupeur indignée quelque chose d'amusant et de douloureux, à la fois, pour l'observateur.

Car beaucoup avaient l'air, vraiment, en apercevant le déficit, de découvrir l'Amérique. Et pourtant, lors de la dernière discussion du budget, avant l'honorable M. Ribot, par conséquent, M. Léon Say et quelques autres avaient montré à la Chambre à quels abîmes on courait, si l'on ne s'arrêtait pas dans la voie des dépenses, et M. Loubet, de son côté l'avait montré au Sénat. Mais ils avaient prêché dans le désert. Et, au lieu de voter des économies, le Parlement avait, finalement, voté des dépenses nouvelles. J'ai grand'peur qu'il n'en soit de même pour 1896. Vous verrez plutôt. Le 21 mai tout le monde parlait d'économies. Lorsque la

discussion du budget de 1896 viendra devant la Chambre, ce sera à qui saura le mieux faire des générosités, et le déficit, « le hideux déficit », au lieu de diminuer, augmentera. Car je vous le dis, en vérité, c'est moins le budget qui est malade, que ce pays qui meurt de la surenchère électorale.

Des économies ! hélas ! oui, il en faudrait faire. Il ne faudrait même faire que cela. Mais on dirait à de certaines heures que la France a des yeux pour ne point voir, des oreilles pour ne point entendre. Viennent des élections, ce ne sera pas toujours à ceux qui courageusement lui crieront : « *Casse-cou !* », mais bien souvent à ceux qui lui promettront de lui acheter la lune avec son argent qu'elle donnera ses voix. Des économies ! Ce n'est pas seulement pour combler le trou béant du budget et pour éviter les impôts nouveaux, qu'il en faudrait faire. Il en faudrait faire, surtout, pour donner à ce pays une orientation nouvelle et indispensable. Voyez-vous, et tous ceux qui voient de haut et voient de loin vous le diront, ce qui nous tue, c'est le socialisme d'État à jet continu, que, sans nous en rendre bien compte, peut-être, nous faisons depuis quelques années, et au bout duquel, ne vous y trompez pas, est le *collectivisme*. Il est vrai, que quelques naïfs qui n'ont rien étudié croient être ainsi des progressistes. Les malheureux ! Le progrès social consisterait-il donc à faire de chaque citoyen un fonctionnaire ?

Mais fera-t-on des économies ? Voilà la question. Je vous avoue que, malgré tout, je demeurais légèrement sceptique devant tant d'énergiques déclarations. Ainsi que le faisait doucement remarquer devant moi un de nos collègues très distingué, vieux routier parlementaire, les bureaux, les fameux bureaux que l'Europe nous envie, qui vivent du budget et, par conséquent, des dépenses, ne diront aux pauvres rapporteurs spéciaux que ce qu'ils voudront bien leur dire, c'est-à-dire fort peu de choses. Et, je le crains fort, le jour de la grande discussion, beaucoup de législateurs, qui ont voulu très justement nommer le 21 mai des commissaires très énergiques, se feront non moins justement les complices des bureaux et voteront avec eux contre la Commission pour ménager les diverses catégories d'électeurs qui émargent au budget. Car, et c'est, je crois bien, un ancien député des Landes, le regretté Pascal Duprat, qui le faisait remarquer, un jour, très finement, chaque législateur est, comme l'orateur antique, doublé d'un joueur de flûte qui lui donne le ton, et, dans l'espèce, le joueur de flûte est précisément l'électeur qui est derrière chaque représentant. Or, l'électeur, qui, ne vous y trompez pas, poussera sur sa flûte de longs gémissements le jour où il apercevra la ban-

queroute à l'horizon, ne veut, pour l'instant, que manger du budget, doublé qu'il est lui-même trop souvent d'un candidat éventuel à quelque chose. C'est donc l'électeur qu'il faudrait guérir pour guérir le budget. Mais pour le moment, on n'y songe guère. On y songe si peu, que dans certains journaux, et très souvent à la tribune, on appelle ces surenchères et cette démoralisation : la politique démocratique !

Tandis que la Commission du budget se constituait en nommant M. Edouard Lockroy son président, la Chambre discutait les deux interpellations Rabier et Denis annoncées depuis plusieurs mois : la première sur l'ingérence cléricale dans l'armée, la seconde sur l'infiltration juive. L'interpellation Rabier s'est terminée par la remise en vigueur de la circulaire du maréchal Soult, en 1844 : « interdisant au militaire de contracter d'autre engagement que le « lien qui le rattache au service, de connaître d'autre commande- « ment que celui de ses chefs, d'autre guide que son drapeau ».

Pour ce qui est du débat sur la question juive, il a tourné, finalement, à l'avantage d'une des conquêtes les plus précieuses de la philosophie et de la Révolution française : la liberté de conscience ; et voilà pourquoi il n'est pas inutile d'y insister quelque peu.

Il faut reconnaître que notre France de la fin de XIXe siècle est, parfois, un singulier pays. On dirait, à de certaines heures, que nous avons perdu notre belle santé intellectuelle et morale d'antan. En politique, il semble qu'après avoir conquis la liberté nous prenions comme à plaisir de faire le possible et l'impossible pour compromettre le régime qui seul est capable d'en assurer le fonctionnement et le succès. En littérature, il semble que nous nous fassions une joie de renoncer à nos qualités natives de logique et de clarté pour je ne sais quel symbolisme étrange et décadent. En religion, enfin, il semble que ce pays qui le premier eut l'honneur de proclamer la liberté de conscience et de la donner au monde, veuille rayer trois siècles de son histoire et en revenir aux horreurs sanglantes des guerres de religion et aux scènes les plus atroces du moyen âge.

N'avons-nous pas vu plutôt, quelques jours avant l'interpellation de MM. Denis et d'Hugues sur l'infiltration juive, M. G. Thiébaud dénoncer le péril protestant plus dangereux encore que le péril sémitique ? « Prenez-garde, criait-il, toutes les fonctions publiques sont envahies par des huguenots. » Il est vrai que MM. Denis et d'Hugues devaient, un peu plus tard, nous les montrer envahies par des sémites, de sorte que nous demeurions perplexes, ne sachant, finalement, à qui croire et à qui nous fier. La

vérité, c'est que, comme l'a fort bien montré M. Naquet, « une lutte « violente étant engagée pendant quelques années entre la Monar- « chie et le catholicisme d'un côté, et la République de l'autre, le « gouvernement était obligé de choisir ses fonctionnaires parmi « ceux qui n'étaient nullement suspects de cléricalisme ni de mo- « narchisme ». Si la République devient, dans toute la force du terme, le gouvernement national, cette proportion toute relative, au surplus, cessera par la force même des choses et l'équilibre sera vite rétabli. Il est vrai que ceux qui crient si fort contre les protestants et les Juifs ne sont le plus souvent républicains que du bout des lèvres et, qu'en réalité, c'est peut-être moins au protestants et aux Juifs qu'à la République et à la liberté qu'ils en veulent. Mais si l'on ne peut leur demander d'aimer la République malgré eux, qu'ils réfléchissent, de grâce, aux conséquences barbares que leurs prédications pourraient avoir et qui seraient une honte pour notre pays.

Nous traversons une époque où les appels à la haine des citoyens les uns contre les autres ne sont que trop facilement entendus. Depuis que la fameuse campagne anti-sémitique a commencé, beaucoup de très braves gens, à force d'entendre répéter qu'il y avait un péril israélite ont fini par le croire. C'est un état d'esprit très bizarre et très dangereux qui, peu à peu, a été créé dans un certain nombre de têtes plus ou moins bien faites. Il y a, là, comme une étape plus ou moins consciente vers le socialisme révolutionnaire, et c'est avec raison que M. Naquet a cité le mot si joli et si profond de Bebel au Reischtag allemand, à savoir que l'antisémitisme était le *Socialisme des sots*. La France, espérons-le, a encore assez de bon sens pour résister. Et, à ce point de vue, il faudrait presque remercier les interpellateurs. Car, à la lumière de la discussion, tous les préjugés que l'on accumulait depuis quelque temps dans un certain nombre d'esprits se sont évanouis. On en a vu, en les pressant du doigt, toute l'inanité et tout l'odieux. La Chambre s'est honorée en votant l'ordre du jour pur et simple, en restant fidèle au passé de ce pays et au principe de la liberté de conscience. Elle a donné ainsi à notre pauvre France, si agitée et tourmentée, et vraiment un peu maladive, un noble et pur enseignement. La liberté de conscience a toujours été et sera toujours le fondement de toutes les autres.

En ce moment, d'ailleurs, l'attention publique était plutôt tournée du côté du grand voyage accompli dans une partie de la France et notamment dans la région du Sud-Ouest par le Président de la République. Certes, les représentants de cet admirable pays

girondin, — demeuré en dépit des changements et des modifications de surface, une réalité vivante et historique, — que M. Félix Faure avait bien voulu convier à l'accompagner dans son voyage, ont été singulièrement heureux d'entendre les acclamations qui, sur tous les points, à Périgueux, à Bergerac, à Libourne, ont accueilli le passage du chef de l'État, de l'élu de l'Assemblée nationale. Leurs cœurs de républicains et de patriotes en ont été doucement remués. Ils n'oublieront jamais cet admirable voyage de Libourne à Bordeaux par le Bec d'Ambès, ces populations qui, pressées sur les deux rives de la Dordogne et de la Garonne, ne cessaient pas un instant par leurs cris joyeux de faire pressentir l'accueil sans égal que Bordeaux, leur capitale et leur résumé, pour ainsi dire, allait faire, quelques moments plus tard, au Président de la République Mais ce qui laissera surtout dans leur esprit un souvenir à jamais vivant, c'est la réception faite par Bordeaux au navire qui portait le Président. Ah! le beau et réconfortant spectacle et quelle superbe entrée dans cette rade unique au monde, qui est une des plus merveilleuses choses de notre beau pays et où vient se presser et se condenser toute la vie du Sud-Ouest!

Certes, toutes les acclamations qui ont accueilli et accompagné partout le Président étaient méritées. Car M. Félix Faure n'est pas seulement le représentant officiel de la République, il est encore un homme dans toute la force du terme. Fils de ses œuvres, il est bien le digne chef d'une démocratie laborieuse, intelligente, honnête et libre. Il aime le travail qui l'a fait, le peuple dont il sort; on le voit bien à sa générosité pour ceux qui souffrent, à ses attentions toutes particulières pour les humbles et les petits qui se pressent sur son passage, et pour lesquels il a un regard d'une sympathie charmante, qui part du cœur et qui va aux cœurs. Mais si une bonne part de ces acclamations joyeuses et souvent enthousiastes allaient à l'homme qu'est M. Félix Faure, si une bonne part allait aussi au règne de justice sociale que personnifie le Président en personnifiant la République, une part très notable allait, n'en doutez pas, aux idées de stabilité et d'ordre que, dans un régime d'absolue liberté comme le nôtre, représente plus particulièrement la Présidence de la République. M. Saumande, à Périgueux, M. Dezeimeris, à Bordeaux, l'ont marqué très justement: le pays a besoin d'un point fixe où s'appuyer. Instinctivement, la Présidence de la République lui apparaît comme ce point fixe. Les aveugles qui la voudraient supprimer sont en désaccord complet avec la conscience nationale. « Il faut que la République soit un gouvernement »,

disait le regretté Jules Ferry. » C'est la France entière qui pense encore ainsi. Des braillards couvrent souvent sa voix, mais chaque fois qu'elle peut se faire entendre librement, c'est le cri qu'elle jette. C'est le cri que, sur tant de points divers, elle a poussé en juin au passage du Président de la République. Elle ne demande pas, à coup sûr, au Président de faire de la politique personnelle; mais elle demande à l'arbitre des partis de veiller à ce que, selon l'expression même de Jules Ferry, la République soit un gouvernement. Voilà encore, au fond, à l'heure actuelle, la pensée de ce beau pays si aisément gouvernable et qui, presque toujours, au cours de son histoire, a mieux valu que la politique qu'on lui faisait. Aux hommes publics, d'entendre et de comprendre!

Le Gouvernement actuel n'a guère semblé le comprendre pendant la discussion de la réforme de l'impôt des boissons qui, malgré quelques intermèdes comme l'interpellation Isaac-Couchard sur les concessions coloniales, et le grand discours de M. Jaurès sur l'utilité sociale de la haine, a occupé la Chambre pendant le dernier mois de la session ordinaire. Nous n'avons jamais vu, en effet, Gouvernement moins soucieux de faire aboutir une réforme proposée par lui-même, et laissant plus allègrement à la Chambre le soin de démolir son projet pour en improviser un autre plus mauvais et moins viable encore que celui du Gouvernement.

On sait que, dans la pensée du Gouvernement comme dans celle de la Chambre, la réforme des boissons devait se suffire à elle-même, c'est-à-dire qu'elle n'était point escomptée comme la réforme successorale, — à laquelle on demande 25 millions, — pour l'équilibre budgétaire. L'économie du projet gouvernemental était assez simple, trop simple, dirons-nous volontiers, car dans une question, qui, étant donnée l'infinie variété de l'agriculture et de la viticulture française, touche à des intérêts souvent contradictoires, il faut que la loi, pour être, selon l'expression de Montesquieu, le rapport nécessaire qui dérive de la nature des choses, soit modelée, pour ainsi parler, sur la diversité même d'un pays comme le nôtre, dont un grand historien a pu dire qu'il présentait le type supérieur de l'unité la plus achevée dans la diversité la plus harmonieuse.

Le Gouvernement remplaçait tous les droits actuels sur les boissons par un droit unique de consommation, et pour compenser le dégrèvement opéré ainsi en faveur des boissons hygiéniques, il élevait à 175 francs le droit sur l'alcool et abolissait le privilège des bouilleurs de cru, en établissant la déclaration et l'abonnement chez les petits bouilleurs, l'exercice et la prise en charge chez les

bouilleurs employant pour leur distillation des alambiçs d'une contenance supérieure à cinq hectolitres. En réalité, pour tout esprit informé et avisé, le projet du gouvernement sacrifiait aux distillateurs du Nord et du Pas-de-Calais une notable partie des viticulteurs de France.

Tout marcha assez bien au cours de la discussion générale. Elle fut, en particulier pour l'honorable M. Lannelongue qui examina la réforme au point de vue spécial des ravages de l'alcoolisme, l'occasion d'un succès très vif, et pour le parti socialiste, qui, comme on sait, se vante d'avoir en toute matière des solutions personnelles, l'occasion de demander l'établissement du monopole de l'alcool cher à M. Alglave. Mais lorsqu'on en vint aux douze premiers articles relatifs, précisément, aux bouilleurs de cru, les choses changèrent de face. Aussi bien les bouilleurs, et au premier rang, l'honorable M. Vallé, député de la Marne, avaient beau jeu.

Ce fut une série d'escarmouches plus vives les unes que les autres, sur chaque article, sur chaque phrase, parfois sur chaque mot, entre les défenseurs du privilège et l'honorable rapporteur, M. Salis, que le Gouvernement comprenant sans doute, tout le premier, les contradictions de son projet, se bornait le plus souvent à encourager du rivage. Bref, après quinze chaudes journées de lutte, le rapporteur finit par quitter la partie. Et alors, en quelques heures, la Chambre lassée et fatiguée, mais voulant tout de même se donner la gloire d'avoir fait une réforme, abandonna le projet du Gouvernement pour en adopter un autre beaucoup plus simple encore, élevant uniformément à 275 francs, — sans distinction entre les alcools de vin et les alcools d'industrie, — le droit sur l'alcool et dégrevant de tous droits les boissons hygiéniques. Pour le coup c'était une belle réforme! Le Gouvernement, qui désirait, avant tout, ne se fâcher avec personne, laissa faire, estimant, sans doute, comme la Chambre elle-même, que l'institution du Sénat par la Constitution de 1875 pouvait quelquefois avoir du bon !

Après avoir si bien travaillé, les députés n'avaient qu'à partir pour leurs départements où se préparaient les élections cantonales. C'est ce qu'ils firent le 13 juillet, après avoir eu cependant le bon esprit de voter les contributions directes et de repousser une fois encore le projet Cavaignac sur l'impôt progressif.

Le renouvellement des Assemblées départementales n'a été marqué par aucun incident très notable. Notons, cependant, un manifeste intéressant adressé au pays par le Comité de la Ligue nationale républicaine de décentralisation. Se fondant sur ce fait que, depuis la loi de 1871, les Conseils généraux sont les organes

principaux de la vie locale, le Comité a pensé, très raisonnablement, que c'était, en premier lieu, devant les Conseils généraux qu'il fallait poser la question de la décentralisation, et que le meilleur moyen de la poser devant eux et de les y intéresser, c'était encore de s'adresser aux électeurs eux-mêmes. On ne saurait trop approuver, croyons-nous, l'initiative du Comité. Pour que la commission extra-parlementaire de décentralisation n'ait pas le sort de ses pareilles, il importait de lui rappeler et de rappeler au Gouvernement que le pays tient à la décentralisation et qu'il attend avec quelque impatience qu'on veuille bien la lui donner.

Nous ne voulons certes pas tout bouleverser. La décentralisation doit être pour nous avant tout une *décentralisation d'affaires*. Nous entendons par là que beaucoup d'affaires qui sont traitées à Paris par l'Administration centrale seraient traitées sur place, au chef-lieu du département, d'une façon beaucoup moins longue et beaucoup plus économique. En réalité, la décentralisation, telle que nous la comprenons et telle qu'il faut la comprendre, croyons-nous, serait encore, si l'on veut, de la centralisation, mais une centralisation dont chaque département du territoire français serait le centre. A quoi bon chercher des cadres et des organes nouveaux et se livrer à des exhumations historiques qui, pratiquement et politiquement, ne signifient plus rien aujourd'hui ? Les cadres existent. Factices, peut-être, à l'origine, ils sont devenus aujourd'hui, depuis cent ans passés, par la force même des choses, une réalité historique : ce sont les départements. Les organes existent aussi : ce sont les Conseils généraux. Si l'on compare le présent à un passé un peu lointain, on voit que les Conseils généraux, — surtout depuis l'institution de la Commission départementale, — ont fait de remarquables progrès. Dans la plupart de nos départements, les membres des Conseils généraux ne se contentent pas de remplir leur mandat avec exactitude, mais ils maintiennent encore avec un soin jaloux, les intérêts et les droits des populations qu'ils représentent. Pourquoi ne pas les associer plus étroitement encore au représentant du pouvoir central dans le département pour la gestion des intérêts départementaux et communaux ? Pourquoi ne pas donner au préfet un peu plus d'indépendance et au Conseil général un peu plus de contrôle ? Les affaires n'en iront que mieux.

Nous n'avons pas oublié, quant à nous, que ce furent les hommes formés par les Assemblées provinciales, créées par Necker sur le modèle de celle du Languedoc, qui jouèrent, dans l'histoire législative de la Constituante et de la Révolution, le rôle le plus utile

et le plus pratique. Étendre par une sage décentralisation les attributions de nos Conseils généraux, en faire de véritables Assemblées provinciales, animées du souffle libéral et du souffle démocratique, ce ne sera pas seulement servir les intérêts de la petite patrie que forme, aujourd'hui, le département; ce sera encore préparer de bons législateurs pour la grande.

Quoi que l'avenir réserve aux idées du Comité de décentralisation, il convient de se réjouir pour l'instant de l'heureux résultat des élections départementales. Elles ont été un réel succès pour les républicains sans épithète, pour ceux qui ne veulent ni réaction ni révolution, mais simplement et franchement le progrès démocratique par les moyens pacifiques et légaux. On a comparé très justement cette dernière consultation du pays à celle qui précéda les élections législatives de 1889. Alors, comme aujourd'hui, un parti très bruyant, le parti boulangiste, essaya de forcer la porte des assembléss départementales. Il fut repoussé avec perte, et cette première défaite fut le prélude de la débâcle finale. Les collectivistes, à qui le général Boulanger a légué ses troupes, ont éprouvé la même infortune le 28 juillet et le 4 août. Ils ont été bel et bien battus et avec eux tous les pêcheurs en eau trouble. Rendons justice au bon sens du pays. La France a prouvé, une fois de plus, que la raison a toujours chez elle le dernier mot. Étrange pays, vraiment! On croit tout perdu et l'on se lamente : quelques heures plus tard, tont est réparé.

Est-ce à dire pour cela que nous ayons le droit de nous endormir dans notre victoire? En aucune façon, car en dépit du résultat final, tout n'a pas été également réconfortant dans ces élections. Tout d'abord, il n'est pas besoin d'être grand observateur pour s'apercevoir que beaucoup de nos concitoyens se laissent aller depuis quelques années à un scepticisme politique infiniment dangereux. Le petit nombre relatif des suffrages exprimés dans les récentes élections départementales en est une nouvelle preuve.

L'indifférence gagne les meilleurs esprits et les cœurs les plus vaillants. C'est proprement le mal de l'heure présente et ce sera un des périls de demain. Il y a là un phénomène d'atonie morale qui doit inquiéter tous ceux qui, par delà le train journalier des choses, sont soucieux de l'avenir. Je crois que les républicains sincères doivent se préoccuper de cet état d'esprit qui est symptomatique. Si la politique n'est pas à la fois le premier des sacerdoces et la première des sciences, une foi tout ensemble et une doctrine, elle n'est que le plus vil et le dernier des métiers. Et c'est précisément au réveil de la foi républicaine qu'elle doit travailler

à l'heure présente. Il faut secouer la torpeur qui envahit les esprits, réconforter et raffermir les indifférents, leur montrer du doigt tous les dangers du scepticisme. Et pour cela il faut se mettre en contact direct avec le peuple. Au fond, le peuple de France est passionnément idéaliste. Aveugles sont ceux qui croient qu'il est uniquement venu à la République par intérêt. Il y est venu surtout par sentiment. Si vous ne lui montrez pas qu'il y a toujours un idéal républicain et que ceux-là mêmes qui, au nom de cet idéal, ont fondé la République, qui ont lutté et souffert pour elle, n'ont pas cessé et ne cesseront pas, quoi qu'il arrive, en dépit des surenchères des uns, des roueries des autres et de l'indifférence d'un trop grand nombre, hélas ! de le revendiquer fièrement, ce noble et pur idéal, le peuple de France sera la proie des pires charlatans et des pires diseurs de bonne aventure.

De plus, il est une catégorie d'adversaires possibles dont les récentes élections cantonales ont démontré l'existence aux plus aveugles. Ils se désignent eux-mêmes sous le nom d'indépendants, comme si tous les autres républicains étaient des esclaves. Ils ajoutent parfois, à cette étiquette, celle de progressistes, comme si tous les républicains sincères n'étaient point par définition même des hommes de progrès démocratique. Les réactionnaires et les collectivistes ont eux, du moins, le mérite d'une absolue sincérité. MM. de Ramel et de Bernis, d'une part, MM. Jules Guesde et Jaurès, de l'autre, nous disent franchement ce qu'ils veulent : les premiers, la monarchie, les autres, la révolution. Mais nos indépendants ne le disent point. Ils sont indépendants, et cela doit nous suffire. En réalité, cette indépendance ne recouvre le plus souvent que le désir d'arriver. Elle est plutôt indépendance de cœur, qu'indépendance d'esprit. Il s'agit de prendre la place des vieux républicains. Le malheur est que le suffrage universel se laisse prendre, parfois, à cette nouvelle étiquette. Indépendant : cela fait bien sur une affiche électorale. Or, y a-t-il sous le soleil des hommes indépendants, et qu'est-ce, vraiment, que l'indépendance ? Prenez tel être humain que vous voudrez, même le plus sage, n'est-il pas un être dépendant ? Chacun de nous ne dépend-il pas de son tempérament, de son éducation, de ses relations, ne dépend-il pas, surtout, de ses préjugés ? Pauvre indépendance humaine, en vérité, où est-elle donc ? N'est-elle par surtout dans la culture éclairée et progressive de la raison et de la conscience dont il vaut mieux dépendre que des préjugés ?

Et, pour parler comme Pascal, nous dirons que l'homme qui ne dépend que de sa raison est l'homme libre, tandis que l'homme

qui dépend de sa vanité est un esclave. Or quels sont en France, aujourd'hui les hommes politiques qui dépendent le plus de leur raison, et le moins de leurs préjugés ? Où sont le courage et l'indépendance politiques ? Ah ! l'on a beau jeu dans un pays comme le nôtre, où l'applaudissement populaire va si souvent aux faiseurs de surenchère à marcher avec une certaine opposition. On a pour soi la faveur publique et l'on ne récolte pas les injures de la presse. On fait figure d'homme indépendant, et cela est bien porté. Mais pour un noble esprit et pour un cœur fier ne vaut-il pas mieux faire, tout simplement, son devoir de bon républicain et de bon français ? Or, où est le devoir en ce moment ? Ne consiste-t-il pas, en dépit des attaques injustes, à assurer à ce pays le bienfait d'une direction raisonnable et d'un gouvernement régulier ? On a coutume de dire dans une certaine presse que, pour être un bon représentant, il faut toujours parler et voter contre le gouvernement. Je dis, moi, que le véritable homme politique, le plus vraiment républicain est celui qui, dans un régime parlementaire, a le courage de faire partie d'une majorité de gouvernement. Voilà la véritable indépendance, l'indépendance de la raison. L'autre n'est le plus souvent que vanité, absence d'instruction politique et de caractère.

Telles sont les réflexions que nous ont inspirées les récentes élections départementales. A peine ces élections étaient-elles achevées que l'attention publique se portait, avec une acuité singulière, vers les événements de Madagascar. Quoi qu'on puisse penser de la valeur coloniale de la grande île de l'Océan indien, nous ne saurions, quant à nous, approuver en aucune façon les stratégistes en chambre qui se complaisent à jeter le discrédit sur l'expédition et l'alarme dans le cœur des mères dont les fils combattent là-bas sous les plis du drapeau français. Sans doute, tout est loin d'avoir été parfait dans la façon dont jusqu'ici l'expédition a été conduite. Il y a eu des tiraillements, profondément regrettables, entre la Marine et la Guerre. Il y a eu peut-être des retards fâcheux. Il y a eu aussi dans le corps expéditionnaire des décès en assez grand nombre qui ont démontré, une fois de plus, l'urgente nécessité de la création de cette armée coloniale que l'on nous promet toujours et que l'on ne nous donne jamais.

Mais ne fallait-il pas s'y attendre et n'en va-t-il pas toujours de même à la guerre ? En réalité, malgré d'inévitables à-coups, l'expédition de Madagascar à jusqu'ici aussi bien marché que possible, et tout fait prévoir que le drapeau tricolore flottera à Tananarive avant l'hivernage, au moment prévu par les plus optimistes.

C'est l'avis des Anglais eux-mêmes. Mais il est triste de penser que nous devons aller chercher dans les journaux étrangers, plus justes que les nôtres, nos motifs d'espoir et de confiance. Serons-nous donc toujours les mêmes ? Et si, malheureusement, cet état d'esprit de critique et d'opposition toujours et quand même allait se développant, ne faudrait-il pas craindre pour notre pays les pires dangers ? Qu'arriverait-il au cas que nous devons toujours prévoir d'une guerre continentale ? Ce serait la même défiance vis-à-vis des chefs militaires, les mêmes leçons de tactique données par des journalistes ou des parlementaires, à court de copie, aux officiers les plus distingués et les meilleurs ; et, comme on n'opérerait plus dans l'Océan indien, mais sur la frontière, ce serait un affolement mille fois plus dangereux de l'opinion qui nous exposerait, comme en 1870, hélas ! où nous avons eu aussi des stratégistes en chambre, aux plus irrémédiables catastrophes.

ÉTIENNE DEJEAN,
Agrégé d'histoire, Député des Landes.

PAYS SCANDINAVES (DANEMARK)

(SEPTEMBRE 1894-SEPTEMBRE 1895)

Aux événements mémorables du printemps 1894, c'est-à-dire la réconciliation entre le gouvernement et le parlement (Rigsdag) et le retour à un état conforme à la loi constitutionnelle, a succédé un été plein d'agitation politique. Dans les journaux comme dans les réunions d'électeurs, les conditions de la paix furent discutées et critiquées par l'extrême gauche, et l'état des esprits ne se montra guère favorable aux partisans de la conciliation. Il leur fut très difficile de maintenir la compatibilité de leur politique avec les principes de la gauche. La combinaison du nouveau ministère ne devait pas non plus contribuer à présenter la réconciliation sous un meilleur aspect aux électeurs, vu que le seul avantage, pour la gauche, fut l'éloignement de M. Estrup.

Le Rigsdag se réunit, comme d'habitude, le premier lundi d'octobre. Ceux qui, dans le choix des présidents des chambres, s'étaient attendus à voir s'inaugurer une nouvelle politique, furent déçus dans leurs espérances. M. Liebe, président de la première chambre (Landsting) pendant de longues années, venait de se

retirer et on élut à sa place M. Matzen, professeur à la faculté de droit de Copenhague, qui a combattu avec un zèle ardent pour la cause de la droite, et cela aussi bien dans ses publications qu'au cours de sa carrière politique.

La division des circonscriptions électorales. — Dans la deuxième chambre (Folketing) les deux fractions de la gauche se réunirent, et M. Hœgsbro, de l'extrême gauche, fut réélu président. Mais cette apparence d'une gauche unie disparut quand le gouvernement reprit la discussion sur une modification partielle de la division des circonscriptions électorales pour le Folketing, et qu'un projet s'y rapportant, après avoir été voté par le Landsting, fut envoyé au Folketing. M. Hœgsbro quitta le fauteuil présidentiel pour prendre part à la discussion et attaquer le projet comme contraire à la Constitution. Ses raisonnements furent les suivants : l'article 32 de la Constitution fixe le nombre des membres du Folketing en proportion d'un membre par 16,000 habitants. Cet article prescrit que : premièrement, le nombre total des membres soit à peu près 1/16000 de la population ; en second lieu, que la Constitution accorde une valeur égale au vote de tous les électeurs du Folketing ; par conséquent, il faut qu'il y ait et qu'il n'y ait que 16,000 habitants dans chaque circonscription et la Constitution n'a employé le mot « environ » que pour donner un champ libre à la loi électorale là où la situation géographique exigerait une disposition différente pour faciliter aux électeurs l'accomplissement de leur devoir électoral. Le projet présenté ne renferme point les susdites règles. Il maintient l'organisation de 1867, bien que la population ait augmenté dans toutes les circonscriptions ; il n'en divise qu'un certain nombre arbitrairement choisies, et porte le nombre existant de 102 membres à 114 au lieu de 137 membres, comme le demanderait l'observation de la loi constitutionnelle. Si on ne veut pas atteindre ce dernier nombre, le seul moyen serait de reviser la Constitution.

Il faut avouer que ce procédé aurait été plus rigoureusement conforme à la Constitution, mais alors un grand nombre de projets auraient été présentés sans doute pour modifier tout le système électoral de la loi constitutionnelle, l'ancien système anglais avec discussion entre les candidats et les électeurs sur le lieu même d'élection et avec devoir pour les électeurs de se rendre en personne aux lieux d'élection, même les plus éloignés. Le projet aurait ainsi traîné en longueur et assurément il aurait fini par disparaître.

Du côté du gouvernement le ministre de l'intérieur, M. Hœring, soutint la compatibilité du projet présenté avec la Constitution. Le principe du projet était de remédier aux plus grandes inégalités en divisant les circonscriptions où la population avait déjà dépassé de beaucoup le nombre fixé par la loi constitutionnelle et dont on pourrait attendre une augmentation prochaine.

Il paraît, en effet, incontestable qu'en divisant les circonscriptions qui avaient atteint un trop grand nombre d'habitants — pour une seule circonscription même 142,000 habitants — on se rapprochait de l'esprit de la Constitution. Aussi le gouvernement ne fit-il qu'exercer son droit en profitant de la situation politique pour faire aboutir la modification si longtemps désirée de la loi électorale, à l'aide de la droite et de la gauche transigeante.

La loi votée, M. Hœgsbro se démit avec un certain éclat de ses fonctions, et M. Berntsen, de la gauche transigeante, fut élu président avec le concours de la droite. La loi fut sanctionnée par le Roi le 24 décembre 1894 et les élections qui devaient approuver ou condamner la réconciliation, se firent d'après cette loi, en avril 1895.

Durant la campagne électorale, cette loi fournit un des meilleurs moyens d'agitation à l'extrême gauche.

Les élections. — Le résultat des élections fut : 53 membres pour la réconciliation (25 conservateurs et 28 transigeants) et 61 membres contre, dont 8 socialistes.

Ce résultat est certainement dû en partie à ce que la majorité du Rigsdag n'avait rien fait de sérieux pour faire aboutir des projets concernant la protection de l'industrie des villes et des petits commerçants.

Un projet, élaboré par une grande commission, établie par le gouvernement, qui avait pour but une revision des lois touchant l'industrie, fut présenté de nouveau. Le projet cherchait à étendre le commerce des villes, à restreindre le colportage et le droit de commerce des capitaines de navire, trafic qui, par suite de la nature du pays, est très dangereux pour les villes. Il visait aussi à protéger l'industrie manufacturière et spécialement les artisans en exigeant des examens pour passer maître, mesure qui avait pour but d'empêcher le premier venu de s'établir, ce qui a souvent lieu, à la campagne. De plus, le projet cherchait à combattre certaines sociétés alimentaires, non pas, bien entendu, les sociétés qui achètent des denrées pour les vendre à leurs membres et partager le bénéfice entre eux — la loi ne faisait pas mention de ce genre

d'entreprises et ne les regardait pas comme de l'industrie proprement dite, — mais les sociétés qui, sous le nom de sociétés coopératives de consommation, font de véritables actes de commerce en vendant à d'autres qu'à ceux qui font partie de la société. La loi voulait faciliter la distinction entre les sociétés libres et les sociétés industrielles et exercer un contrôle sur elles. Mais il est vrai de dire que les règles s'y rapportant — défense pour les sociétés libres de vendre dans des magasins et obligation de publier leurs comptes annuels — étaient d'une telle nature que la loi pouvait gêner l'activité d'une société libre.

Le projet présenté ne put obtenir la majorité dans le Folketing. Quelques-uns trouvaient les intérêts de la campagne négligés, d'autres estimaient que les sociétés alimentaires d'une certaine stabilité devaient être considérées par la loi comme faisant de l'industrie proprement dite.

On rejeta de même un projet sur l'organisation des conseils de prud'hommes, mesure fort réclamée de la part des ouvriers.

On ne remédia pas non plus à l'injustice que renferment les lois fiscales au sujet de l'imposition des petits commerçants. Les impôts personnels sont payés à la commune de la résidence et à elle seulement, sur tous les revenus qu'on y possède. Le taux de ces impôts varie beaucoup dans les différentes communes. A Copenhague, il est de 3 0/0, dans les autres villes de 7 0/0, à la campagne de 2 0/0.

Il en résulte qu'un commerçant, qui a un magasin dans une ville sans y résider, peut d'une part priver la ville de tout impôt, d'autre part exercer son commerce dans de meilleures conditions que le commerçant contraint de résider auprès de son magasin. Ou bien encore, supposons un grand commerçant de Copenhague ouvrant des succursales dans toutes les autres villes ; l'exemption d'impôts lui permettra de vendre à meilleur marché que ses concurrents locaux, et les grandes transactions qui en résultent lui procureront un bénéfice considérable.

L'exemption d'impôts pour les sociétés anonymes provoque aussi des plaintes de la part de commerçants qui exercent leur profession sous une raison sociale personnelle.

Ni le projet sur le partage de l'impôt entre la commune où le commerçant réside et celle où il exerce son commerce, ni le projet sur un nouvel impôt ayant l'industrie pour objet, émané de l'initiative privée, ne purent aboutir. Il n'y a rien d'étonnant si ces circonstances ont fait naître chez plusieurs conservateurs quelques doutes sur l'utilité d'une alliance durable avec les ruraux, et il se

pourrait que ces considérations les aient amenés à donner leurs voix aux candidats de l'opposition.

Finances. — L'abondance du marché monétaire à l'étranger fut exploitée avec succès par le pouvoir législatif qui essaya une conversion de la dette de l'État et contracta un nouvel emprunt de 25 millions de couronnes (c'est-à-dire 35 millions de francs) à 3 0/0 au cours de 93 0/0. Cet emprunt devait être employé en partie à rembourser l'emprunt anglais, opération d'où devait résulter une économie de 70,000 couronnes par an pour le Trésor, et à payer la part de l'État dans les dépenses pour des constructions considérables de chemins de fer, votées dans la session précédente du Rigsdag.

L'emprunt fut confié à un syndicat composé de la Privatbanken à Copenhague, la Banque de Paris et des Pays-Bas à Paris, le Crédit Lyonnais à Paris et Hambro et fils à Londres. L'emprunt fut couvert plusieurs fois à Paris, ce qui témoigne une confiance flatteuse de la part des Français dans la situation financière du Danemark.

La loi du 5 décembre 1894 essaya aussi une conversion de l'emprunt de 1886 se montant à 100 millions de couronnes (138 millions de francs). Cet emprunt ne peut être remboursé par l'État avant le 11 mars 1897, mais le Trésor cherche à en acquitter la plus grande partie en offrant à un syndicat de convertir les rentes 3 1/2 0/0 que celui-ci pourra se procurer avant la fin de 1895, contre une somme équivalente en rentes 3 0/0, les rentes 3 1/2 0/0 calculées au pair et les rentes 3 0/0 au cours de 93 0/0. Le succès de cette conversion dépendra naturellement du cours des rentes danoises durant cette année, mais une somme assez considérable a déjà été remise au Trésor par le syndicat. L'État évite ainsi l'opération dangereuse de rembourser toute la dette le 11 mars 1897 ce qui l'obligerait à cette époque à faire un nouvel et grand emprunt.

Sans doute l'emprunt nouveau donnera un bénéfice à l'État, mais ce résultat direct du projet est secondaire en comparaison de ses conséquences indirectes. On importe, en effet, de l'argent étranger dans le pays, et on pourra ainsi faire participer le Danemark à quelques-uns des avantages que possède l'Europe occidentale, par suite de l'abondance de ses capitaux, et surtout à l'avantage d'avoir un taux d'intérêt plus bas. La vie commerciale en a besoin ainsi que l'agriculture. Aussi les grandes conversions des sociétés danoises du Crédit foncier ne se firent-elles pas attendre et la conversion de toutes les obligations de 4 0/0 se fit avec un succès surprenant.

Cela marque un mouvement vigoureux vers le taux de 3 1/2 0/0 pour les capitaux garantis par des hypothèques solides. Toutefois quand l'initiative parlementaire du Folketing proposa la diminution du taux légal qui existe encore pour les dettes grevant les immeubles, cette proposition fut considérée comme précipitée et le projet échoua.

De même l'initiative privée chercha à réduire à 3 1/2 0/0 le taux des sommes placées par des mineurs. L'administration de ces capitaux est, en Danemark, une affaire d'État confiée à la Tutelle Générale, administration qui dépend du ministère de la justice. L'État garantit les biens pupillaires et assure aux mineurs un intérêt de 4 0/0 moins une certaine taxe. La loi du 26 mai 1868, qui organise cette administration, ordonne que ces capitaux soient placés sur immeubles à un taux de 4 0/0, et ces capitaux qui, joints aux sommes considérables provenant de donations et de legs confiés à la même direction atteignent environ 200 millions de francs, jouent un rôle assez important dans l'agriculture. En 1868, le 4 0/0 était un taux très bas; le principe qui guidait le législateur était que les capitaux des mineurs devaient être placés de façon à servir à l'utilité générale. Les mineurs avaient, en échange d'un taux moins élevé, la garantie de l'État pour le capital. On pourrait donc, semble-t-il, à bon droit, réclamer un abaissement du taux de ces emprunts parce que, dans la nouvelle situation financière, le 4 0/0 ne peut plus être regardé comme un intérêt modéré. Le ministre de la justice n'a pourtant pas voulu accéder à ce projet, qui aurait atteint de nombreuses personnes, avant que la nécessité d'une telle mesure devienne urgente, et la loi du 10 avril 1895 se borne à laisser au ministre le droit de réduire le taux. En revanche, le ministre donne la facilité aux débiteurs de s'acquitter envers la Tutelle en abrégeant le délai de remboursement.

Pour amoindrir les dépenses amenées par les conversions, la loi du 15 février 1895 exempte les nouvelles obligations des droits de timbre et d'enregistrement.

L'impot foncier. — Il fut plus difficile de satisfaire les ruraux sur un autre point qui réclame des réformes : l'impôt foncier.

On n'avait pas réussi à réformer la cote personnelle, on ne réussit pas davantage à se mettre d'accord pour modifier l'impôt foncier communal. Il est incontestable que cet impôt a été surchargé dans les dernières années, surtout par la loi des pensions pour les indigents âgés de plus de soixante ans. De là un projet

d'élargissement de la base de l'impôt, qui devait comprendre désormais les bâtiments situés à la campagne et d'une valeur de plus de 1,000 couronnes (c'est-à-dire 1,400 francs). Ce projet faisait partie du projet du gouvernement sur l'imposition communale par lequel le montant de l'impôt devait être réparti plus équitablement. En effet, la création de fabriques et les nouvelles voies ferrées ont été le point de départ pour les communes de beaucoup de dépenses nouvelles.

Les communes ont été obligées de construire des chemins et des égouts, de faire des installations d'éclairage, d'augmenter la police, sans que les habitants de ces lieux paient d'autres impôts que l'impôt personnel de 2 0/0 et un impôt insignifiant sur la terre. Le gouvernement trouvait juste de faire peser une partie de l'impôt foncier sur les propriétaires et les locataires de ces bâtiments.

Le projet fut vivement attaqué de différents côtés. La loi, disait-on, allait enlever soudainement une partie de leur valeur à ces bâtiments sans donner le moindre équivalent aux propriétaires. L'impôt pèserait sur des personnes d'une situation peu aisée, des agriculteurs, et, surtout dans les communes autour de Copenhague, sur bon nombre d'ouvriers qui habitent de grandes maisons renfermant de nombreux logements près des fabriques où ils travaillent. Pour ceux-ci, la loi serait une augmentation considérable du loyer.

La loi fut même attaquée par les ruraux. Ceux-ci réclamaient un dégrèvement de l'impôt tout en repoussant un élargissement de la base de l'impôt. En votant la loi, disaient-ils, on approuverait cette base d'impôt et on s'exposerait à la voir encore exploitée à l'avenir.

Le projet échoua. Mais pour diminuer les dépenses des communes, le Trésor a contribué pour la somme de 865,000 couronnes (1,200,000 francs) à l'entretien des chaussées, quoique les charges de l'administration des chaussées pèsent sur les propriétaires de terre. Voir la loi du 10 avril 1895 [*Lovtidende* (1), p. 364].

Les communes ont aussi reçu un autre secours du Trésor, en vertu d'une loi de la même date (*Lovtidende*, p. 367) qui autorise le Trésor à prêter aux communes à des conditions favorables cinq millions de couronnes qui doivent être employées à la construction de chemins de fer.

Le buget voté [celui des recettes 74,330,000 couronnes (102 millions de francs), celui des dépenses 71,035,000 couronnes (98 millions

(1) La *Lovtidende* est le journal officiel où les lois sont promulguées.

de francs), dont 17 millions de couronnes (24 millions de francs) pour les dépenses militaires], la clôture du Rigsdag fut prononcée et ensuite le Folketing fut dissous pour avancer les nouvelles élections.

La situation politique après les élections. — Les élections, dont le résultat est mentionné plus haut, marquent une défaite pour la droite, qui est réduite de 31 membres à 25 membres, et une victoire pour les socialistes qui ont gagné 6 sièges, ce qui diminua un peu le triomphe de l'extrême gauche.

Après les élections, le Rigsdag fut convoqué de nouveau le 17 avril, conséquence nécessaire de la dissolution.

La session ordinaire ne dura que jusqu'au 20 avril, mais fournit pourtant aux membres du Folketing l'occasion de se grouper d'après la nouvelle situation politique, provoquée par les élections. M. Hœgsbro fut de nouveau élu président du Folketing. Cinquante-trois membres de l'opposition, non compris les socialistes, formèrent un groupe dans le but de travailler aux réformes. Il est possible que ce groupe obtienne de plus grands résultats que l'union de la droite et des transigeants n'en a obtenus, à condition toutefois que l'opposition ne recommence pas la lutte terminée de la grande politique.

Autres mesures législatives. — Signalons quelques lois votées dans la session ordinaire. D'abord une *loi sur les naufrages* du 10 avril 1895 (*Lovtidende*, p. 417) formant un supplément à la loi de commerce maritime du 1er avril 1892. La loi est essentiellement locale et par suite n'a pas pu être comprise dans la loi de 1892, commune aux Pays Scandinaves ; elle organise le sauvetage, tandis que le contrat et le prix du sauvetage sont réglés par la loi de 1892. Elle ordonne la nomination d'inspecteurs des côtes, autorise la formation des compagnies de sauveteurs, qui auront le droit et le devoir d'assister aux sauvetages de navires et de cargaisons quand le sauvetage se fait de la côte. Naturellement, il est permis au capitaine de se tirer d'affaire lui-même, de même il lui est permis d'employer tout secours pour remettre à flot son navire. Une fois le navire en sûreté, le droit et le devoir de la compagnie de prêter assistance prennent fin. La police dirige le sauvetage et peut réclamer des habitants du lieu d'échouement le logement et la nourriture pour les naufragés à un prix modéré. Là où il n'existe point de compagnie de sauvetage, la police procure l'assistance nécessaire. Les

dépenses sont aux frais du Trésor si les biens sauvés ne suffisent pas.

Une loi du 1er mars 1895 (*Lovtidende*, p. 97) refuse à la *police des mœurs* le droit d'obliger une femme prostituée, placée sous sa surveillance, de séjourner dans une maison publique. La loi défend aux femmes âgées de moins de dix-huit ans d'habiter dans de telles maisons.

Pour combattre la passion du *jeu* aux courses, aux régates, etc. la loi du 30 mars 1895 (*Lovtidende*, p. 315) a fait dépendre du ministre des finances l'autorisation de jouer dans ces circonstances, autorisation qui ne peut être donnée à la même société qu'un certain nombre de fois par an. En même temps, on exige de ces sociétés un droit de 5 p. 100 de la somme totale des versements avec défense aux mineurs de participer à de tels jeux.

Le commerce scandaleux des *obligations à primes*, qui réellement constituait une vraie loterie sous la forme d'une vente, a aussi attiré l'attention du législateur. Le ministre de la justice présenta un projet contenant la prohibition de la vente des obligations à primes qui ne rapportent pas plus de 2 1/2 p. 100 d'intérêts, mais le Landsting trouva que le projet allait trop loin. Si un homme, versé dans les affaires, achète des obligations à primes, c'est une affaire privée qui ne regarde que lui. Le danger n'était pas là, mais dans le colportage de ces effets et surtout des subdivisions de ces effets, par lequel beaucoup de personnes de bonne foi et surtout des domestiques sont trompés.

La loi du 10 avril 1895 (*Lovtidende*, p. 409) tend donc à frapper suffisamment les abus actuels en défendant le colportage, la vente et l'exposition en vente des subdivisions des obligations à prime.

Le commerce. le port libre. — Il faut citer encore quelques lois destinées à protéger les intérêts commerciaux du Danemark et à contribuer au progrès du commerce danois dans le pays même et à l'étranger. Les Danois qui se sont fixés dans les États non civilisés et les sociétés commerciales qui y sont établies ont, jusqu'à présent, vécu dans des conditions précaires et mal définies. En vertu des traités, ils ne dépendent pas de l'autorité des pays barbares, mais la législation danoise n'a pas jusqu'ici formellement donné la juridiction à une autorité danoise.

En pratique, les consuls ont exercé la juridiction et l'autorité de police, mais on avait besoin d'une organisation légale, surtout parce qu'il était à craindre que les États étrangers n'observassent pas le droit d'extraterritorialité des Danois, à moins que le Danemark

n'offrît des garanties de l'observation des lois danoises. Par conséquent, deux nouvelles lois du 15 février 1895 (*Lovtidende*, p. 73 et 77) ont organisé des *tribunaux consulaires* et prescrit des règles détaillées pour la procédure et pour le recours à la Cour d'appel de Copenhague ; d'autre part, elles donnent au ministre des affaires étrangères le droit de reconnaître pour danoises des sociétés anonymes et d'autres sociétés à responsabilité limitée mais seulement sous la condition que tous les membres de l'administration de la société soient danois et le restent, condition qu'on a ajoutée pour éviter les différends surtout avec les autres États européens. Les sociétés devront s'inscrire sur les registres de commerce de Copenhague.

Signalons enfin l'ordonnance royale du 15 février 1895 (*Lovtidende*, p. 71) qui permet à la société du *Port Libre de Copenhague* de délivrer aux déposants des récépissés et des warrants désignant seulement la nature des marchandises sans contenir des indications propres à en établir l'identité. La société s'engage par cela vis-à-vis du déposant à délivrer au temps déterminé des marchandises de la nature et de la valeur indiquées par le récépissé ou le warrant, et la garantie existe même pour la perte provenant de cas fortuits ou de force majeure. D'autre part, la société est dégagée en délivrant de telles marchandises, et, par ce fait même, le gage ou la propriété des marchandises déposées se transfèrent du porteur du warrant ou du récépissé à la société. Or, cette ordonnance donne aux déposants non seulement une garantie absolue mais aussi l'avantage que produit la plus grande mobilisation possible des marchandises emmagasinées dans les vastes entrepôts construits sur les quais du Port Libre.

Voilà maintenant achevé le Port Libre de Copenhague, œuvre grandiose, résultat des efforts combinés de l'État et des commerçants pour agrandir le commerce danois, lui ouvrir des horizons nouveaux et lui fournir une arme vigoureuse contre la concurrence du canal maritime de la mer du Nord. C'est ce qui fait qu'on peut dire que le Port Libre n'est pas une entreprise purement commerciale, c'est une œuvre nationale.

Aussi, n'est-il pas étonnant que la presse étrangère venant de Kiel ait été accueillie avec une hospitalité cordiale par le gouvernement et la commune et que, pendant ces fêtes, un flot de patriotisme ait soulevé la population de Copenhague.

EMILE HOLSŒ,

Sous-chef de bureau à la Tutelle générale,
docteur en droit.

PAYS-BAS

(SEPTEMBRE 1894-SEPTEMBRE 1895.) (1)

La crise ministérielle dont nous avons parlé dans notre chronique précédente (2) a eu comme conséquence, comme il arrive toujours, une grande stérilité sur le terrain de la législation. Presque aucune loi importante n'a été votée pendant la période dont nous allons nous occuper, mais en revanche, le gouvernement a été d'autant plus prodigue en promesses. Le 18 septembre 1894, quand la Reine Régente ouvrit en personne la nouvelle session des États généraux, elle développa, dans son discours du trône, un programme des plus étendus. De tous les désirs de la nation aucun ne parut oublié, et, voyant défiler devant leur imagination toutes les réformes promises, les députés purent oublier un instant que, depuis le mois de mai 1894, quand le nouveau ministère avait saisi les rênes du gouvernement, il n'avait su tout au plus que faire marcher la machine.

RÉFORME ÉLECTORALE. PROJET DU MINISTÈRE VAN HOUTEN. — C'est encore autour de la question électorale que tourne toute notre politique intérieure ; c'est donc de cette question que nous allons traiter d'abord.

Que proposera maintenant le nouveau ministère? nous sommes-nous demandé, après avoir raconté le sort du projet de loi électorale du ministère Tak van Poortvliet. Voici la réponse du ministère van Houten : Nous savons déjà que la Constitution (art 80), exige de chaque électeur des signes extérieurs *d'aptitude* et de *bien-être social* a déterminer par la loi, et que la grande difficulté consiste à les trouver.

Voici le système imaginé par M. van Houten sur ce point.

Il revient presque au système censitaire, abandonné par la constitution en 1887, en supposant en premier lieu l'aptitude et le bien-être dans chaque Néerlandais mâle, âgé d'au moins 25 ans. qui paye une certaine somme en matière d'impôts directs de l'État. Mais, comme beaucoup ne passeraient pas par cette porte trop étroite, il attribue aussi le droit de vote à tous ceux qui payent un certain loyer, qui possèdent une inscription au Grand Livre d'au

(1) La nouvelle session a été ouverte le 18 septembre 1895. C'est de cette date que partira notre prochaine chronique.

(2) Voir le numéro de septembre-octobre 1894.

moins cent florins, qui ont un revenu ou une pension convenable ou un livret de la Caisse d'épargne de l'État d'au moins cinquante florins (1). En dernier lieu, il crée une classe d'électeurs qui doivent leur droit de vote à leur capacité.

Il faut donc avouer que le ministère a montré assez de libéralisme, qu'il paraît décidé à étendre le droit de vote autant que la constitution le permet, et ceux qui se rappellent l'opposition violente de M. van Houten contre le projet Tak van Poortvliet se demandent si son projet ne donnera pas un chiffre d'électeurs encore plus élevé que le projet rejeté. Ceux qui sont électeurs pour la seconde chambre (2) le seront aussi pour les États provinciaux, chacun dans la province qu'il habite, et pour les communes, chacun dans sa propre commune. S'il y en a, parmi ces derniers, qui ne payent aucun impôt direct de l'État, ils doivent payer au moins l'impôt direct de la commune. La somme à payer et les revenus minimum qu'on doit avoir dépendent des circonstances locales.

M. van Houten évite donc la plus grande faute de son prédécesseur, qui ne parlait dans son projet que du droit de vote pour les États généraux. Afin qu'on puisse être élu, il faut qu'on se trouve inscrit sur la liste des candidats et cette inscription est faite par le bourgmestre sur la demande d'un comité reconnu ou d'au moins cinquante électeurs. Les noms des candidats sont communiqués aux électeurs qui, le jour des élections, votent dans des couloirs en marquant d'une manière distincte les noms de ceux qu'ils préfèrent.

Voilà en gros traits ce que propose le ministre van Houten, et, quoique son projet ne trouve pas beaucoup d'admirateurs, il est probable toutefois qu'il sera accepté. Nous sommes las de la lutte, il faut que nous nous débarrassions enfin de cette question électorale qui sert de prétexte pour différer d'autres questions bien plus urgentes, et si le ministre ne fait pas une opposition trop obstinée à certains amendements, notamment à ceux qui édicteront peut-être une punition contre les électeurs qui ne votent pas, il est probable qu'il réussira.

C'est un homme très distingué et la manière dont il a su défendre son premier budget nous promet une défense brillante du projet de la loi électorale.

Lois fiscales. — Sur le terrain des lois fiscales, le ministère actuel n'a eu qu'à achever l'œuvre du ministère qui l'a précédé. Il

(1) La valeur nominale du florin est de 2 francs : c'est une monnaie d'argent du poids légal de 10 grammes, au titre de 0,945. (Voyez Ottoman Haupt, *Arbitrages et parités*, 8e édition. Paris, 1894, p. 92). *(Note de la rédaction.)*

(2) Les membres de la première Chambre sont élus par les États provinciaux.

s'agissait surtout de réviser la loi concernant l'impôt direct (dit « Personeele belasting ») sur les loyers, les meubles, les domestiques, les portes et fenêtres, les foyers et les chevaux (1).

Depuis l'introduction des nouveaux impôts, dont nous avons parlé dans la chronique précédente, cet impôt-là paraît peser trop lourdement sur les classes moyennes ; mais, malgré les plaintes de ces classes, qui ont provoqué beaucoup de promesses de la part du Gouvernement, nous en sommes encore à un projet de loi qui ne frappe plus les portes et fenêtres, mais qui, pour le reste, ne donne pas une garantie suffisante qu'il n'apportera pas plutôt un surcroît de charges que le dégrèvement promis.

La raison principale de ces retards sera bien qu'il y a un rapport direct entre notre système fiscal et le système de la loi électorale de M. van Houten, qui, en grande partie, attache le doit de vote au chiffre de l'impôt qu'on paye.

La loi du 20 avril 1895 (*B. d. L.*, n° 54) a modifié notre législation concernant la perception des droits d'entrée *ad valorem*, et pour le reste, nous n'avons qu'à mentionner quelques règlements royaux destinés à appliquer et assurer l'exécution des lois fiscales en vigueur (voir le *B. d. L.* de 1895, n°s 36, 73, 74 et 83.)

Waterstaat (2). — Rien de plus important pour les Pays-Bas, sans cesse menacés par les eaux, que la lutte pour la conservation du sol. N'a-t-on pas vu, par exemple, pendant un orage terrible, dans les derniers jours de 1894, la plage magnifique de Schéveningue engloutie, pour une bonne partie, par les vagues, qui brisaient les canots des pêcheurs échoués sur les revers des dunes ? Il serait donc tout naturel que la législation des Pays-Bas fût plus complète, pour tout ce qui concerne le Waterstaat, que sur tout autre point. La vérité est que cette législation n'existe guère. Nous avons dans notre Constitution un chapitre, le chapitre IX. concernant le Waterstaat, et la Constitution de 1840 ordonnait même de faire une loi générale sur cette matière, mais il est peu probable que cette loi se fasse jamais.

La diversité des circonstances locales et trop grande pour que tous ces besoins puissent être satisfaits par une réglementation uniforme. Nous nous sommes donc contentés de quelques lois de détail dont les lois du 13 juillet 1895 (*B. d. L.*, n° 113) et du 20 juillet 1895 (*B. d. L.*, n° 139) servant à mettre à exécution les

(1) C'est la loi du 29 mars 1833. (*B. d. L.* n° 4.)

(2) Nous rappelons que dans le waterstaat, rentrent tous les soins dont le sol se trouve l'objet de la part du Gouvernement, c'est-à-dire tout ce qui touche aux digues, aux voies de communication, etc.

articles 188, 190 et 191 de la constitution (1) ont augmenté le nombre; pour le reste, nous faisons l'expérience que les mœurs donnent plus de force aux institutions que les lois.

Les « waterschappen », c'est-à-dire les associations de personnes contre les dangers communs produits par l'eau, sont peut-être les plus anciennes formes de la communauté en Hollande. Ces waterschappen paraissent être plus anciennes que les communes, les provinces et l'État. C'est la peur de l'eau, contre laquelle l'homme isolé était impuissant, qui paraît avoir donné la première impulsion aux habitants des Pays-Bas de se réunir en société, et ces waterschappen forment encore la base de l'organisation actuelle. Cette organisation respecte autant que possible l'autonomie des warterschappen et c'est ainsi qu'une matière des plus importantes est très bien réglée avec un minimum de lois et surtout parce que le législateur général a eu la sagesse de reconnaître qu'il devait s'abstenir.

La loi du 20 avril 1895 (*B. d. L.*, n° 71) a enfin donné quelques règles concernant la désignation des endroits navigables dans les eaux publiques en faveur de la navigation (Voir aussi le règlement royal du 9 août 1895, *B. d. L.*, n° 148).

Lois militaires. — Une nouvelle loi militaire nous manque toujours. Depuis la dernière chronique, la situation est à peu près la même, grâce à l'opposition violente des catholiques, favorisée par la faiblesse, à cet égard, des libéraux. Il y a eu toutefois quelques efforts sérieux pour fortifier l'armée en attendant qu'une loi générale nous apporte le principe du service obligatoire pour tous. L'armée va être dotée d'un nouveau fusil à petit calibre, qui sera

(1) Voici la traduction de ces articles :

188. — La loi donne les règles concernant le gouvernement des waterschappen, y compris la surveillance suprême et la surveillance ordinaire, tout en observant les prescriptions contenues dans les articles suivants de ce chapitre.

190 — Les États provinciaux ont la surveillance de tous les travaux concernant le Waterstaat, de tous les waterschappen, veenschappen et veenpolders (tourbières). La loi toutefois peut charger d'autres collèges ou personnes de la surveillance de travaux spéciaux. Les États provinciaux sont autorisés, sauf l'approbation du roi, à modifier les organisations existantes et les règlements en vigueur des waterschappen, veenschappen et veenpolders ou en créer de nouveaux et à faire de nouveaux règlements pour de telles institutions. Les directions de ces institutions peuvent faire elles-mêmes aux États de leurs provinces des propositions tendant à modifier les organisations et les règlements.

191. — Les directions des waterschappen, veenschappen, et veenpolders (tourbières) peuvent faire des règlements domestiques d'après des règles établies par une loi.

fabriqué en Autriche. Des efforts tentés pour fonder une manufacture nationale, qui pourrait fabriquer elle-même ces fusils, n'ont pas abouti. Est-ce la faute du ministre de la guerre qui n'a pas assez favorisé l'industrie nationale? La vérité exacte sur ce point n'est pas encore connue du public. Ce qui est remarquable toutefois c'est que le fusil actuel, qui a été excellent en son temps, a été fabriqué à Maëstricht. Les catholiques ont voté pour la fabrication des nouveaux fusils, espérant que cette mesure contenterait pour le moment l'opinion publique qui ne réclamerait plus alors le service obligatoire, tandis que les anti-révolutionnaires ont voté contre, voulant forcer ainsi le ministre à présenter d'abord un projet de loi militaire. Ce sont donc justement ceux qui tiennent le plus à fortifier l'armée qui lui ont refusé le nouveau fusil et pour cause.

Les autres mesures légales prises dans le courant de l'année n'ont pas assez d'importance pour que nous entrions dans les détails sur ce point. Elles tendent à augmenter temporairement le nombre des soldats, à mieux assurer leur degré d'instruction, à fortifier le cadre, à réglementer l'éducation des officiers à l'Académie militaire de Breda, etc. (Voir les lois du 20 avril 1893, *B. d. L.*, n°s 68 et 72, et les règlements royaux des 19 septembre et 30 octobre 1894, *B. d. L.*, n°s 154 et 169, et du 6 avril, du 13 avril et du 24 avril 1895, *B. d. L.*, n°s 40, 42 et 76).

Questions sociales. — Législation ouvrière et industrielle. — Rien ne prouve plus peut-être les loisirs du Corps législatif que le nombre extraordinaire des motions d'ordre dont il a eu à s'occuper. Faute de discussions sérieuses, les députés se plaisent à formuler des vœux.

M. Heldt, un ouvrier député, a vu accepter sa motion d'ordre, bien mutilée toutefois par les amendements, concernant les pensions de retraite pour les ouvriers, et il a eu la satisfaction de voir que le gouvernement a nommé une commission pour examiner la question. Mais souvent le travail de ces commissions-là n'aboutit pas à quelque résultat pratique, et l'année aurait été perdue pour les ouvriers sans la loi du 20 juillet 1895 (*B. d. L.*, n° 137) qui tend à assurer la salubrité des fabriques et des ateliers et à garantir les ouvriers contre les accidents.

Par la loi aussi du 20 juillet 1895 (*B. d. L.*, n° 138) le législateur a révisé et amplifié la loi du 5 mai 1889 (*B. d. L.*, n° 48) contre le travail excessif des jeunes personnes et des femmes (1).

(1) Ces deux lois sont encore remarquables sur un autre point. Jusqu'ici, la seule manière officielle d'indiquer une loi, c'était de citer l'année et le numéro

En général on peut dire que les questions sociales et le sort des ouvriers occupent de plus en plus les membres du Corps législatif et que la législation ouvrière devient toujours plus complète.

Instruction primaire. — L'instruction primaire fut longtemps le terrain sur lequel cléricaux et libéraux se livraient les combats les plus acharnés (1). Mais depuis la loi du 8 décembre 1889 (*B. d. L.*, n° 175), accordant un droit de subside d'Etat à toute école privée, légalement organisée, qui n'est pas une industrie privée du directeur, il y a eu un grand apaisement L'école publique et neutre est encore l'école favorisée, mais les écoles privées ont vu diminuer considérablement leurs charges. Ces charges, toutefois, leur ont paru encore trop lourdes, et M. de Savornin Lohman, ancien ministre et député, a réussi à faire voter un projet de loi, qui assure le subside de l'État même aux écoles privées qui n'ont pas encore un personnel suffisant, pourvu qu'elles aient fait le possible pour le compléter.

Comme il s'agissait d'un projet de loi dû à l'initiative de la seconde Chambre et que, depuis 1887, elle possède le droit, dans ce cas, de charger un ou plusieurs de ses membres de la défense du projet dans la première Chambre, M. Lohman lui-même a été honoré de cette tâche (2).

Nos communes. — La constitution néerlandaise (art. 144) (3)

du *Bulletin des Lois*, mais maintenant le législateur a adopté à côté du système actuel, le système anglais, consistant à donner officiellement aux lois, par un article spécial, un titre court et officiel (short title) qui résume en peu de mots le contenu de la loi. Ces titres contribuent beaucoup à augmenter la popularité d'une loi, mais un assez grand nombre de lois ne se prêtent pas à une telle dénomination.

(1) Voici ce que dit la Constitution des Pays-Bas sur ce sujet :

Article 192. — Le gouvernement prend constamment soin de l'instruction publique. L'instruction publique sera organisée par la loi qui devra respecter les croyances religieuses de chacun. Il sera donné partout dans les Pays-Bas de la part du gouvernement une instruction primaire publique et suffisante. L'enseignement est libre, sauf le contrôle du gouvernement, et, pour ce qui regarde l'instruction primaire et secondaire, sauf le droit du gouvernement de faire un examen, d'après des règles à établir par une loi, sur le degré d'instruction et la moralité des instituteurs. Le roi fait présenter annuellement aux État-Généraux un rapport détaillé sur l'état des écoles primaires et secondaires, et des universités.

(2) Cette loi n'est pas encore promulguée. Voir toutefois le règlement royal du 24 décembre 1894 (*B. d. L.*, n° 238).

Le règlement royal de 1895 (*B. d. L.*, n° 77) a déchargé les étudiants en droit de l'obligation d'écrire un livre sur un sujet juridique. Il suffit maintenant pour obtenir le doctorat de défendre des thèses.

(3) Voici le texte de cet article 144 : La direction des affaires purement com-

garantit l'autonomie des communes tout en prévoyant (dans le quatrième alinéa) le cas où les autorités communales pourraient négliger leurs devoirs. Cet alinéa, qui n'existe que depuis 1887, a été appliqué pour la première fois dans le courant de l'année.

Deux communes de la Frise, Opsterland et Weststellingwerf, dont les conseillers municipaux avaient gaspillé un peu trop les deniers publics, tout en refusant d'augmenter les impôts communaux, et quoique ces communes reçussent déjà des subsides assez considérables de l'État, ont été mises sous tutelle par les lois du 2 février 1895 (*B. d. L.*, nos 15 et 16).

Dans chaque commune, le bourgmestre a été chargé, par ces lois, de dresser seul le budget en souffrance pour 1894, d'emprunter l'argent dont la commune aurait besoin pour son service ordinaire, de fixer la contribution de chaque habitant dans l'impôt direct de la commune et de nommer ou destituer tous les fonctionnaires. Tout cela, toutefois, sous la surveillance directe et parfois sauf l'approbation des États députés (le gouvernement ordinaire des provinces).

Si la reine régente avait possédé le pouvoir de dissoudre les Conseils municipaux, comme elle peut dissoudre les États généraux, on se demande si on n'aurait pas pu éviter de recourir à ces mesures extrêmes; mais dans une petite commune, il est à prévoir que les électeurs renommeront toujours les mêmes conseillers.

On se demande aussi ce qui serait arrivé si le bourgmestre avait été nommé par le conseil de la ville au lieu d'être choisi directement par la reine parmi ou même en dehors des habitants de la commune.

Le gouvernement du pays a eu aussi de grandes difficultés avec la ville de Roermond (1), qui ne voulait pas rendre certaines archives, que le gouvernement réclamait comme propriété de l'État. Le pouvoir judiciaire est appelé à prononcer dans cette affaire, mais, en attendant, les deux reines, faisant une tournée officielle dans le pays du Limbourg ne se sont pas arrêtées à Roermond.

munales est laissée au Conseil communal. Il fait les règlements qu'il juge nécessaires dans l'intérêt de la commune. Les gouvernements des communes concourent à l'exécution des lois du pays, des ordonnances de l'administration ou des règlements provinciaux, si ces lois, ces ordonnances et ces règlements le leur demandent. Si le conseil d'une commune néglige gravement ses devoirs dans la direction des affaires purement communales, une loi spéciale peut, en s'écartant des principes contenus dans les deux premiers alinéas de cet article, arrêter de quelle manière ses affaires seront dirigées. La loi indique le pouvoir qui remplacera le gouvernement de la commune si ce gouvernement ne pourvoit pas à l'exécution des lois, des ordonnances de l'administration et des règlements provinciaux.

(1) Ruremonde.

Si la constitution garantit l'autonomie des communes, elle livre au législateur ordinaire l'intégrité de leur territoire et leur existence même. Aux Pays-Bas, comme ailleurs, on voit des milliers de gens s'installer dans les villages, autour des grandes villes, pour profiter de toutes les ressources que ces villes leur offrent, sans en supporter la moindre charge. Il en résulte la nécessité pour le législateur d'annexer ces villages aux dites villes, et c'est ainsi qu'une loi se prépare qui augmentera considérablement le territoire et la population de la ville d'Amsterdam.

Un petit village, nommé Charlois, fondé par le comte de Charolais (Charles le Téméraire) et quelques autres petites communes ont été réunies déjà à Rotterdam.

Si notre système fiscal autorisait les communes à demander l'impôt aux forains (forenses) qui passent la journée en ville pour leurs affaires et vont coucher ailleurs, de telles annexions ne seraient pas inévitables, mais comment faire le compte des revenus qui sont gagnés dans la grande ville et qui seuls pourraient être convenablement imposés?

Nos colonies. — D'après l'article 62 (1) de notre Constitution, la loi doit établir de quelle manière les finances coloniales seront administrées et comment le roi donnera le compte-rendu de cette administration. Avant 1840, le plus grand mystère régnait sur ce point, ce qui donnait lieu à des luttes fréquentes et acharnées entre le pouvoir exécutif et le corps législatif. Les colonies étaient gouvernées par le roi, sans le moindre contrôle de la part des États généraux, et les soldes favorables des Indes orientales servaient souvent au roi à couvrir des dépenses très considérables faites en dehors du budget. Maintenant, rien de pareil, grâce à une loi excellente sur la comptabilité et les finances des Indes orientales, loi qui a été révisée et complétée par la loi du 13 juillet 1895 (*B. d. L.*, n° 126 et 145).

Le budget pour les Indes orientales est arrêté tous les ans par le pouvoir législatif de la mère-patrie. Il y a deux sortes de dépenses, celles qui sont faites, pour la colonie, dans la mère-patrie, et les autres qui sont effectuées dans la colonie même. Une partie des ressources de la colonie peut être consacrée à la mère-patrie (2).

(1) Voici la traduction de cet article 62 : « Le roi fait donner annuellement aux États généraux un rapport détaillé, concernant l'administration des colonies et possessions et l'état dans lequel elles se trouvent. La loi décide de quelle manière les finances des colonies seront administrées et contrôlées ».

(2) Depuis longtemps la guerre d'Atjeh absorbe tous les soldes favorables

C'est le législateur aussi qui doit consentir aux emprunts faits en faveur de la colonie. Le contrôle de l'administration financière est exercé par les cours des comptes des Pays-Bas et des Indes.

Les colonies occidentales ont plus de liberté pour se gouverner elles-mêmes parce que l'élément européen y est plus fort. Il y a là de véritables corps représentatifs formés de colons. Toutefois les budgets de ces colonies aussi ont besoin de l'approbation de la mère-patrie, si ces colonies demandent un subside, ce qui est presque toujours le cas.

Pour le gouvernement des Indes orientales, de Suriname et de Curaçao, il y a des règlements fondamentaux qui forment de véritables constitutions.

Crise économique a l'ile de java. — Les planteurs de sucre, dans l'île de Java, se trouvent pour le moment aux prises avec de grandes difficultés à cause de la forte concurrence qui leur est faite par le sucre de betterave, industrie excessivement protégée, tandis que nos finances ne permettent pas de donner des primes à nos planteurs de cannes à sucre qui répandent tant de bien-être autour d'eux, dans nos colonies.

Les planteurs doivent donc s'efforcer de produire à meilleur marché, mais afin de les mettre en mesure, en attendant, de soutenir une lutte inégale, la mère-patrie, par la loi du 20 avril 1895 (*B. d. L.*, n° 60) a suspendu, pour une année, les droits de sortie sur le sucre de Java.

Démêlés avec l'angleterre. — Nos difficultés avec l'Angleterre au sujet du *Costa-Rica Packet*, baleinier de Sydney, dont le capitaine Carpenter prétend avoir été illégalement arrêté dans nos Indes orientales, vont être jugées par un arbitre.

D'après les termes du traité du 16 mai 1895 (loi du 12 juillet 1895, *B. d. L.*, n°s 95 et 142) conclu à La Haye entre les Pays-Bas et l'Angleterre, le gouvernement d'une puissance tierce sera invité à désigner, comme arbitre, parmi ses sujets, un jurisconsulte d'une réputation incontestée. On a donc abandonné la fiction d'après laquelle c'est le chef du gouvernement lui-même qui juge la cause(1). L'arbitre se prononcera, d'après les règles du droit des gens, sur les réclamations d'indemnité formulées en faveur tant du capitaine du baleinier que des officiers, de l'équipage et des propriétaires, et il pourra se servir de l'assistance d'un expert pour fixer le

qui, pendant plusieurs années, ont été très considérables. Presque tous les chemins de fer de l'État ont été construits avec l'argent des Indes.

(1) La puissance tierce est la Russie, le jurisconsulte choisi, M. de Martens.

montant de cette indemnité, s'il est d'avis que notre gouvernement en doit une. Il fixera aussi le chiffre des frais, qui pourront être compensés entre les deux parties.

Démêlés avec les États-Unis de Vénézuéla. — En 1875, le gouvernement des États-Unis de Vénézuela, engagé dans une guerre civile et se plaignant que des sujets néerlandais, habitants de l'île de Curaçao, avaient fourni des armes et des munitions aux insurgés, rendit notre gouvernement responsable de toute la guerre. Et en attendant que ces réclamations d'indemnité, repoussées par les Pays-Bas, fussent justifiées, il porta un coup mortel aux commerçants de Curaçao en leur fermant les ports de Vénézuela. Il en résulta que les relations diplomatiques entre les deux pays furent rompues, mais comme de part et d'autre les gouvernements n'ont pas cessé depuis de montrer leur esprit de conciliation et leur amour de la paix, les anciennes relations amicales ont été rétablies par le protocole du 20 août 1894 (*B. d. L.*, 1895, n° 8).

Démêlés avec le Maroc. — Dans le courant de 1895, quelques pirates (kabyles du Riff), sujets du sultan du Maroc, ont pillé le navire commerçant néerlandais *Anna*, qui, immobilisé près de la côte par un calme parfait, se trouvait exposé à leurs coups. Le capitaine, qui se défendit, fut tué et le second officier reçut une blessure dangereuse. Le gouvernement envoya une escadre à Tanger pour appuyer ses réclamations, et cette escadre y rencontra une escadre allemande, envoyée pour une cause semblable.

Le sultan a fini par témoigner ses regrets de l'insulte infligée au drapeau néerlandais et par promettre une indemnité complète aux parties lésées.

Traités. — C'est le roi qui, comme chef du gouvernement, conclut tous les traités avec les autres puissances (art. 59 de la Constitution) (1). Il n'est pas même tenu de les communiquer tout de suite aux États généraux. Si ces traités, toutefois, modifient le territoire de la mère-patrie, s'ils imposent des sacrifices en

(1) Voici la traduction de cet article 59 : « Le roi conclut et ratifie tous les traités avec des Puissances étrangères. Il communique le contenu de ces traités aux deux Chambres des États généraux dès qu'il est d'avis que l'intérêt de l'État le permet. Les traités qui modifient le territoire de l'État, qui imposent à l'État des sacrifices en argent ou qui contiennent quelque autre article concernant les droits que le législateur seul peut réglementer ne seront pas ratifiés par le roi sans avoir été préalablement approuvés par les États généraux. Cette approbation n'est pas requise si, par une loi, le roi s'est réservé le droit de conclure le traité dont il s'agit. »

argent, ou entraînent des changements dans la législation, ils doivent être approuvés par le Corps législatif.

Nous avons encore vu augmenter dans le courant de l'année, nos traités d'extradition, déjà si nombreux.

D'abord par un traité avec la principauté de Monaco (*B. d. L.*, 1894, n° 147), et puis par un autre traité avec la Roumanie (*B. d. L.*, 1895, n° 88). Ces deux traités ne s'appliquent pas à nos colonies. ce qui est bien le cas pour le traité d'extradition que nous avons conclu avec l'Espagne (*B. d. L.*, 1895, n° 38).

En outre par un traité additionnel (*B. d. L.*, 1895, n° 32) nous avons rendu applicable aux colonies notre traité d'extradition avec la Belgique, de 1889.

D'après l'article 4 de notre constitution, l'extradition ne peut être accordée que dans 26 cas formulés dans une loi spéciale (Loi de 1875, *B. d. L.*, n° 66) qui sert de base à tous les traités et indique aussi les formalités à observer et la procédure à suivre.

Parmi les autres traités, nous voulons citer seulement :

1° Celui par lequel nous avons consenti à prolonger encore une fois le temps d'épreuve des tribunaux mixtes en Egypte (Loi du 9 juillet 1894, *B. d. L.*, n° 93).

2° Notre adhésion, par la loi du 9 juillet 1894, (*B. d. L.*, n° 94), à la conférence internationale de Dresde, arrêtant les mesures à prendre pour combattre le choléra.

3° Le traité provisoire de commerce avec le Portugal, sur la base de la nation la plus favorisée (Loi du 20 avril 1895, *B. d. L.*, n° 69) (1).

4° Le traité avec la Belgique concernant la correspondance téléphonique internationale entre la Belgique et les Pays-Bas (*B. d. L.*, 1895, n° 81).

5° La convention de Berne concernant les dispositions de sûreté que doivent présenter au point de vue des douanes les wagons servant aux transports à effectuer par chemin de fer (*B. d. L.*, 1895, n° 84).

6° Le traité du 10 mai 1895 (*B. d. L.*, 1895, n° 140) avec la

(1) L'article VII de ce traité mérite une mention particulière : « Toutes questions ou tous différends sur l'interprétation ou l'exécution de la présente déclaration, et de même toute autre question qui pourrait surgir entre les deux pays, pourvu qu'elle ne touche ni à leur indépendance, ni à leur autonomie, s'ils ne peuvent être réglés à l'amiable, seront soumis au jugement de deux arbitres, dont un sera nommé par chacun des deux gouvernements. En cas de différence d'opinion entre les deux arbitres, ceux-ci désigneront de commun accord un troisième qui décidera. »

Grèce concernant la protection à accorder réciproquement aux marques de fabrique et de commerce.

Violation de la constitution. — La constitution des Pays-Bas, comme celle de tout autre pays constitutionnel, défend au gouvernement de faire des dépenses en dehors du budget. Or, il parut dans le courant de l'année que le cabinet démissionnaire avait dépassé le budget de la guerre d'une somme de + 1,400,000 florins. La bonne foi des ministres ne laissait aucun doute. L'argent n'avait pas été gaspillé. Il s'agissait seulement d'une anticipation sur le budget de l'année à venir.

Mais comment ces irrégularités étaient-elles possibles et comment se fait-il que la Cour des comptes les ait laissé passer inaperçues ? Voilà ce que se demandent les membres du Corps législatif.

Depuis 1885, nous avons une loi sur la responsabilité ministérielle et elle n'a pas encore été appliquée une seule fois, quoique pas un projet de loi ne passe sans qu'au moins un député ne prétende qu'il viole la constitution. Il est bon de garder ces grandes mesures pour les grandes occasions, et on a peut-être bien fait de ne pas être trop sévère dans le cas dont il s'agit. Mais il ne faut pas oublier pourtant que le droit du budget est la base du droit constitutionnel, et que la constitution ne peut pas être violée dans un principe plus inviolable et plus fondamental (1).

Le ministère. — Depuis notre dernière chronique, le personnel du ministère n'a subi aucun changement. Il est en fonctions depuis le mois de mai 1894, et, pour le moment, ce n'est que la question électorale qui menace son existence.

Formation des partis. — La formation des partis a subi, depuis notre dernière chronique, des changements assez importants.

Dans le parti antirévolutionnaire (calvinistes), d'abord, le schisme entre les aristocrates et les démocrates devient de plus en plus manifeste. Chaque fraction a son propre chef et son propre organe et une rupture complète paraît inévitable (2).

Le grand parti libéral perd constamment du terrain et de nouveaux partis sont en train de se former. A Amsterdam, par exem-

(1) Le ministre des finances vient d'annoncer une loi spéciale pour régulariser cette dépense dont le chiffre exact est de 1,386, 823, 38 florins.

(2) Le chef de la fraction aristocratique est M. A. F. de Savornin Lohman, ancien ministre. Son organe s'appelle : *De Nederlander* (le Néerlandais). Le chef de la fraction démocratique est M. A. Kuiper, ancien pasteur réformé, dont l'organe s'appelle : *De Standaard* (l'Etendard). Tous les deux sont députés.

ple, il y a un comité électoral qui s'appelle Middenstand (classe moyenne). Il ne soutient que les candidats de sa classe. Son grand but est la diminution des impôts, qui pèsent surtout sur ceux qui ne sont ni pauvres ni riches.

A Middebourg il vient de se former un comité électoral sans couleur politique. Il ne demande pas autre chose aux candidats que l'honnêteté et la capacité.

Tout cela toutefois ne dépasse guère les limites des intérêts purement locaux ou strictement matériels, tandis qu'encore à Amsterdam l'année courante a vu naître un parti qui paraît destiné à s'étendre sur tout le pays. C'est l'ancien parti des gueux qui se reconstitue.

« Hanc tuemur, hâc nitimur » (1), disent-ils, d'après l'ancienne devise de leurs pères. Ils prétendent que les traditions historiques et les conditions sociales et religieuses du peuple néerlandais leur donnent le droit de réclamer pour leurs candidats, qui doivent être protestants et des hommes pieux, la majorité dans chaque corps représentatif. Mais comme ils reconnaissent le droit des catholiques, des libéraux, des radicaux, etc., d'avoir leurs représentants à eux, ils se proposent de ne plus présenter aux électeurs une liste complète de candidats, dès qu'une majorité suffisante leur sera acquise. Ils rejettent ainsi toute alliance avec ceux qui ne partagent pas leurs convictions. On voit, en effet, constamment se réunir les minorités des radicaux, des catholiques et des antirévolutionnaires, afin de faire arriver leurs candidats. Un catholique doit voter ainsi pour un antirévolutionnaire, c'est-à-dire pour son adversaire naturel, mais nos gueux modernes trouvent que c'est là un sacrifice de principes qui n'est pas justifié par le but qu'on veut atteindre.

Nous arriverons par la force de nos principes, disent-ils, ou nous n'arriverons pas, et cette conception idéale, qui paraît peu pratique au premier abord, pourrait bien réussir à la longue.

Ajoutons encore, à titre de curiosité, qu'il s'est formé provisoirement dans la seconde Chambre un club dit « Plattelands club » (club de la campagne). Ce sont les députés des districts campagnards qui se proposent de défendre les intérêts de la campagne contre les envahissements des grandes villes. Si leurs efforts pouvaient avoir l'effet que les populations pauvres et mécontentes des campagnes n'envahissent plus les grandes villes, ce club serait un véritable bienfait.

H. Verkouteren,
Avocat à Amsterdam.

(1) « Nous défendons la liberté en nous appuyant sur la Bible. »

CHILI

(SEPTEMBRE 1894-AOUT 1895.)

LE MINISTÈRE MAC IVER ET LE PARLEMENTARISME AU CHILI. — Deux crises ministérielles, qui, par exception, ont été deux crises politiques, se sont produites au Chili dans le courant de l'année qui vient de s'écouler. L'une, au mois de novembre 1894, a renversé un Ministère libéral qui penchait vers les radicaux; l'autre, au mois de juillet 1895, a renversé un Ministère, libéral également, mais qui penchait vers les conservateurs. Je me propose, dans cette chronique, de parler de l'une et de l'autre.

Pour me faire bien comprendre des lecteurs étrangers, je dois tout d'abord faire observer que, depuis 1861, le parti libéral est la base obligatoire de tout gouvernement et que la politique de chaque ministère se caractérise par les auxiliaires sur lesquels il s'appuie. Lorsque les libéraux gouvernent avec le parti conservateur, nous avons un *Gouvernement de coalition*; lorsqu'ils gouvernent avec le parti radical, nous avons un *Gouvernement d'alliance*.

Je ferai également remarquer que, dans notre pays, le libéralisme existe à l'état de diffusion et qu'il ne s'incarne pas en quelque sorte dans un groupe politique. Si on laisse de côté le groupe peu important, mais audacieux et bien organisé, du cléricalisme, tous les Chiliens sont plus ou moins libéraux; mais il y en a peu qui s'unissent entre eux et bien moins encore qui s'assujettissent à une discipline. Divisé en fractions dont les unes se rapprochent des conservateurs et les autres des radicaux, le libéralisme constitue un terme moyen, sans initiative personnelle, qui reçoit son impulsion, tantôt d'un extrême, tantôt de l'autre. Son rôle est celui d'un agent modérateur qui, en réprimant tant les tendances révolutionnaires du radicalisme que les tendances réactionnaires du cléricalisme, met un frein à la politique nationale et lui imprime une certaine fixité. En un mot, le libéralisme est notre reine Victoria dont la sage politique va tantôt d'un côté et tantôt de l'autre pour donner satisfaction aux aspirations changeantes des populations.

A l'époque où je rédigeais ma précédente chronique, le verdict électoral venait de condamner la politique de coalition. Il avait fait triompher les éléments libéraux qui l'avaient combattue de front et avait imposé la politique d'alliance au Président de la République. A la Monnaie (Palais du Gouvernement, ainsi nommé parce qu'il fut construit pour y frapper de la monnaie métallique), s'était ins-

tallé un Ministère radical-libéral présidé par l'éminent orateur D. Enrique Mac Iver. Un des premiers actes de ce Ministère formé, au nom de la concorde, avec le concours des vaincus de 1891, fut de proposer au Congrès l'amnistie complète de tous ceux qui paraissaient s'être compromis en soutenant la dictature de Balmaceda ; et cette amnistie fut votée après une résistance acharnée de la part des conservateurs.

Moyennant cette sage mesure, on vit se calmer, en partie, les rancunes entre vainqueurs et vaincus ; tous les exilés reprirent le chemin de la patrie ; et, de nouveau, le Gouvernement d'alliance devint possible. Des étrangers qui, pour la première fois, voyaient se produire des événements de ce genre, s'imaginèrent voir là le début d'une période de féconde stabilité pour le Gouvernement.

Malheureusement, ces espérances n'étaient que de vaines illusions. Dès que le Ministère fut formé, il se sentit immédiatement miné par des causes diverses de dissolution qui devaient, un jour ou l'autre, occasionner sa chute. Je signalerai notamment, entre autres, les pratiques coupables que permet notre régime parlementaire, quelques erreurs que commit le chef du Cabinet, le défaut d'entente relativement à la conversion métallique.

Au Chili, comme dans tous les États parlementaires ou à peu près, le parlementarisme est moins l'œuvre de la loi que de pratiques spontanées sanctionnées, durant de longues années, par les pouvoirs publics. C'est une partie du droit constitutionnel qui, tout en n'étant pas écrite, est néanmoins considérée comme particulièrement inviolable. Si ce régime pouvait se maintenir indéfiniment dans sa pureté primitive, si son action se bornait à imposer à chaque Ministère la politique de la majorité du Congrès, on ne pourrait pas, à la vérité, lui adresser de graves critiques. Par le fait seul qu'il assure l'harmonie permanente de deux grands pouvoirs publics, un régime est digne de recommandation. Malheureusement, le parlementarisme, par sa propre nature, menace, à chaque instant, de se convertir en une tentative de dissolution du Pouvoir exécutif ; et, au Chili, on l'accuse de tant de vices que l'opinion se prononce, chaque jour, de plus en plus contre lui.

Ici, la coutume a adopté deux pratiques qui embarrassent le Gouvernement et qui usent les hommes au pouvoir.

L'une, qui est spéciale au régime parlementaire, impose la démission à tout Cabinet qui se trouve en minorité dans l'une quelconque des deux Chambres. Le vote d'une loi qu'il repousse, le renvoi d'un projet qu'il défend, l'élection au bureau d'un candidat qu'il combat, sont des causes de crise, alors même que les votants déclareront

qu'ils n'ont pas l'intention de renverser le Cabinet. Dans notre droit constitutionnel, cette pratique n'a aucun contrepoids ; le chef de l'État n'étant pas armé du pouvoir de dissoudre la Chambre, il est des cas où une simple inadvertance de la part des partisans du Ministère a occasionné la chute du Gouvernement.

L'autre pratique confère aux représentants du peuple un droit s absolu d'interpellation qu'il n'a ni entraves, ni limites quelconques. Dès qu'une interpellation est formulée, le Ministère fixe un jour rapproché pour la discuter; et dès que le débat est entamé, la Chambre tout entière reste à la merci de l'interpellation. L'interpellation passe avant toutes les autres affaires ; elle interrompt toute discussion; elle peut se produire aussi bien dans le cours des sessions ordinaires que des sessions extraordinaires; et, la clôture n'existant pas, elle peut durer plusieurs jours et même plusieurs semaines. Il n'est pas rare d'entendre, sur les sujets les plus futiles, des discours qui se poursuivent pendant six, huit, dix séances; et, lorsque l'opposition est très violente, il arrive souvent que le ministère est interpellé simultanément dans l'une et l'autre Chambre.

En un mot, c'est là un moyen légal d'obstruction que les conservateurs ont introduit au Chili en 1881 (1), non pas pour corriger les erreurs de l'administration, non pas pour empêcher le vote des lois révolutionnaires, mais simplement pour discréditer les libéraux en tant qu'hommes de Gouvernement, en rendant leur gouvernement impossible. Le journal le plus caractérisé du parti conservateur se moquait, un jour, des libéraux en ces termes. « Si vous avez la majorité du Gouvernement comme vous avez la majorité du nombre, pourquoi ne gouvernez-vous pas ? » Quelques jours plus tard, le chef des députés conservateurs déclara en pleine Chambre qu'ils ne laisseraient pas passer le budget si le Gouvernement libéral ne leur promettait pas une certaine réforme relative à l'enseignement que les libéraux avaient toujours combattue par tradition. Tout le monde comprend qu'il est antiparlementaire, au plus haut point, qu'une minorité adresse de telles menaces au ministère qui représente la majorité ; mais ce qui est plus antiparlementaire encore, c'est ce qui se produisit dans la suite : le Ministère s'effraya, et, cédant aux exigences des conservateurs, promit la réforme.

Ces pratiques anéantissent rapidement aussi bien tout le prestige

(1) Le droit d'interpellation existe au Chili depuis les premières années de l'indépendance; mais ce n'est qu'en 1881 qu'il a été converti en un moyen d'obstruction dont ont usé successivement, depuis cette époque, tous les partis.

politique de ministres, qui sont réduits à l'impuissance, que la vigueur physique d'hommes auxquels on ne laisse pas un instant de repos; et, par la même occasion, elles imposent le changement fréquent de ministères, moins pour modifier la politique, que pour renouveler le personnel usé. En un mot, si je dois me prononcer d'après ce que je vois au Chili, il n'y a pas de régime politique qui consomme plus d'hommes que le régime parlementaire. A son ombre, s'éveillent des ambitions immodérées, insatiables et dépourvues de tout scrupule; les partis se désagrègent, se fractionnent; le Gouvernement perd sa stabilité, base de sa vigueur, de sa puissance et de son prestige; et l'action législative devient stérile à un point tel que le peuple commence à se demander « à quel but utile servent les Chambres ».

Le ministère Mac Iver fut victime, en premier lieu, de ces pratiques répréhensibles. Gêné par des interpellations qui s'entamaient, se suivaient, se multipliaient dans les deux Chambres, il n'eut pas matériellement le temps de s'occuper de l'amélioration de l'administration publique. Il voulut réformer l'administration des chemins de fer, l'administration militaire, l'administration municipale; il voulut aussi signer la paix avec la Bolivie (1); mais, en réalité, il ne fit rien d'important, absorbé qu'il était par les préoccupations parlementaires.

Durant la session ordinaire (du 1er juin au 1er septembre), la législature se fit remarquer par une faconde surprenante. Mais, en dehors de quelques lois qui accordèrent des crédits supplémentaires, d'autres qui accordèrent des pensions aux familles de fonctionnaires publics, d'une autre qui autorise une entreprise particulière à construire une ligne de chemin de fer, et d'une autre encore qui prononça l'amnistie complète de tous les délits politiques de 1891, ces trois mois eurent pour caractéristique la stérilité législative. Le Sénat employa la plus grande partie de son temps à discuter les motifs qu'avait eus le ministre de la guerre pour mettre en disponibilité un colonel clérical; et la Chambre, à rechercher les raisons qu'avaient eues le Gouvernement pour ne pas destituer un fonctionnaire de l'administration des douanes, qui avait été surpris en fraude et dénoncé comme coupable de graves délits, mais qui, bien qu'on eût eu connaissance de ses antécédents, avait été nommé et soutenu par deux ministres conservateurs.

Comme si les interpellations n'étaient pas une cause suffisante

(1) Depuis la fin de la guerre, le Chili a signé avec la Bolivie une simple trêve qui est encore en vigueur.

d'affaiblissement des forces, le ministère adopta, dans cette seconde affaire, une attitude qui attira sur lui une grande déconsidération. Les membres du Gouvernement chilien considèrent qu'un homme d'État perd de son prestige devant le peuple lorsqu'il donne raison à un adversaire politique. Sous l'influence de cette idée, chaque ministère interpellé exige de ses partisans qu'ils votent contre l'interpellation, que celle-ci soit ou non justifiée.

En 1893, lorsque la coalition était au pouvoir, un député radical attaqua la nomination du ministre de la guerre, qui avait été faite en faveur d'un citoyen né à Paris, dans une maison particulière, d'un père bolivien. L'interpellation était basée sur ce que la Constitution exige que l'on soit né sur le territoire chilien pour pouvoir être nommé ministre. Eh bien! malgré que cette nomination fût évidemment anti-constitutionnelle, la majorité ministérielle passa à l'ordre du jour sans se prononcer, sous prétexte que l'interpellation avait pour but de renverser le ministère. Un fait analogue se produisit en 1894 sous le ministère d'alliance : pour ne pas perdre son prestige, en cédant devant une interpellation juste, celui-ci prit la défense d'un employé concussionnaire et coupable.

A cela vient s'ajouter que, pour faire personnellement plaisir au chef du cabinet renversé, M. Mac Iver signa la nomination d'agents politiques soutenus par le précédent ministère, laissa en place d'autres fonctionnaires qui combattaient la politique du gouvernement, refusa systématiquement à ses coreligionnaires toute participation aux affaires administratives, en définive, chercha, dans tous ses actes, à plaire aux conservateurs; ce qui lui valut de se trouver isolé des députés et des sénateurs dont l'adhésion lui était nécessaire. En un mot, son but manifesté fut plutôt de se faire pardonner par ses adversaires que de satisfaire aux aspirations de ses partisans.

Depuis longtemps, c'est là une erreur dans laquelle tombent les hommes d'État libéraux du Chili. Les crises politiques les plus avantageuses restent sans utilité à cause de la faiblesse de ceux qui sont appelés à en profiter. Avec une pareille manière d'agir, les ministres perdent l'appui de leurs partisans et ne gagnent pas une seule voix parmi les adversaires.

Malgré toutes ces erreurs, le cabinet aurait encore conservé le pouvoir pendant plusieurs mois, s'il n'avait pas entrepris de mener à bonne fin la conversion. Pour suivre une politique nettement libérale, il comptait sur l'adhésion de presque tous les représentants libéraux, qui formaient à peu près les deux tiers de

chaque Chambre. Mais, en préconisant la conversion du papier-monnaie, il perdait l'appui des libéraux démocratiques (on appelle ainsi les anciens partisans de la dictature) qui sont totalement opposés à la conversion, et ne gagnait pas celui des conservateurs qui, s'ils étaient partisans de la conversion, ne recherchaient qu'une occasion pour renverser le ministère.

Dans le but d'éluder la difficulté, le ministère Mac Iver débuta en déclarant que, pour lui, la question de la conversion n'était pas une question de parti, mais bien une question nationale, non une question de cabinet mais une question *ouverte*. Avec cette déclaration, il donnait à entendre que chaque représentant et chaque Chambre était libre de voter dans le sens qui lui paraîtrait le plus favorable aux intérêts publics, sans que le résultat du vote pût en aucune façon affecter l'existence du ministère. Beaucoup trouvèrent singulier que, sous l'empire d'un régime parlementaire, on déclarât *ouverte* une des questions qui préoccupaient le plus vivement le Gouvernement et l'opinion publique ; mais on leur répondit que fréquemment les choses se passaient ainsi en Angleterre et tous les hommes politiques acceptèrent cette raison pour faire comme John Bull et surtout pour sortir d'embarras.

Pendant ce temps, on était arrivé à la fin de la session ordinaire durant laquelle les représentants du peuple jouissent du droit le plus large d'initiative. Aux termes de la Constitution, cette session va du 1er juin au 1er septembre ; et le président de la République peut la prolonger pendant cinquante jours, c'est-à-dire jusqu'au 20 octobre. Mais, au lieu de prolonger la session ordinaire, il peut également convoquer le Congrès, en session extraordinaire ; et, dans ce cas, les représentants ne peuvent s'occuper que des affaires dont il est fait mention dans la convocation.

Depuis longtemps, il ne s'est pas écoulé une seule année sans qu'il y ait eu une session extraordinaire : l'opposition, rendant stérile la session ordinaire, rend indispensable la convocation de cette dernière. C'est là une pratique traditionnelle dans notre vie politique. Alors même que les représentants ne toucheront aucune indemnité, ils font tout leur possible pour que les Chambres restent ouvertes. Ici, les uns trouvent le moyen de causer et de se divertir ; les autres font valoir, à la tribune, leurs talents oratoires et leurs connaissances juridiques ; c'est là que les adversaires du ministère peuvent préparer les mauvais tours qu'ils veulent jouer ; c'est là que les patriotes peuvent servir la République avec le plus d'efficacité.

Obéissant à ces mobiles, les Chambres n'approuvent jamais le

budget pendant la session ordinaire; il est même rare qu'elles votent un projet que le Gouvernement aurait particulièrement à cœur de faire transformer en loi. Dans quel but? Dans le but indiqué de rendre nécessaire la convocation en session extraordinaire en fin d'année, et de pouvoir prononcer et écouter des discours fastidieux. Le proverbe espagnol a bien raison : *Il y a des goûts qui méritent des coups de bâton.*

Le Gouvernement convoqua le Congrès en session extraordinaire, pour se réunir le 13 octobre. Sentant que le sol était mouvant sous ses pieds, il demanda, dès l'ouverture et avant qu'il se fût produit quelque incident parlementaire, il demanda, dis-je, un vote de confiance à la Chambre des députés. Après deux ou trois discours destinés à fixer le sens du vote, la Chambre accorda sa confiance au ministère par 44 suffrages libéraux contre 30 conservateurs.

Pendant quelque temps, on put croire que la tempête était évitée; mais les pilotes les plus avisés de la politique chilienne firent observer que cette demande d'un vote de confiance était un symptôme de faiblesse plutôt qu'un signe de vigueur, et, qu'au lieu de faire parade de force, le ministère avait fait l'aveu de sa crainte. Le fait est que, dès la première séance du Sénat, les libéraux démocratiques demandèrent hardiment à interpeller et, à la fin, proposèrent un projet de loi qui suspendait indéfiniment la mise en vigueur des lois touchant à la conversion. Pour faire triompher leur projet, les libéraux démocratiques comptaient non seulement sur leurs propres forces, mais encore sur celles des conservateurs; car, si ceux-ci étaient partisans de la conversion, il était certain qu'ils ne reculeraient pas devant le rejet de la conversion si, en agissant ainsi, ils pouvaient porter un coup mortel au ministère. Voyant perdue la cause de la conversion, le Cabinet chercha à dépouiller le Sénat du droit de la discuter. Étant donné que le projet de loi relatif à la conversion était à l'étude à la Chambre des députés, le Sénat, disait le ministère, ne pouvait pas s'en occuper. Ce serait une cause de conflits constitutionnels que de discuter en même temps la même affaire dans les deux Chambres. Pour en finir avec cette question, le ministre de l'intérieur déclara que le Président de la République n'avait pas fait figurer ce projet dans sa convocation.

Les libéraux démocratiques furent tout particulièrement irrités de cette attitude du ministère qui, tout à coup, considérait comme *close* une question qu'il avait déclarée *ouverte;* qui transformait en une question de cabinet une question qu'on avait convenu d'envi-

sager comme nationale. Plusieurs sénateurs appartenant à d'autres groupes libéraux, ne voulurent pas davantage sanctionner de leurs votes des théories constitutionnelles qui restreignaient l'initiative des Chambres.

D'après la constitution, une fois « convoqué extraordinairement, le Congrès s'occupera des *affaires* qui auront motivé la convocation ». Selon l'avis des sénateurs dont il vient d'être parlé, cela voulait dire que, dès que le Gouvernement avait proposé le projet de loi à l'une des deux Chambres, l'autre pouvait s'occuper de la même question, sans être obligée d'attendre qu'on lui soumît directement le projet. Or, le Gouvernement avait parlé dans la convocation d'un « projet de loi destiné à faciliter l'exécution de la loi de conversion », projet qui était en cours d'études à la Chambre des députés; donc le Sénat pouvait également se prononcer sur la question de la conversion.

C'est ce que le Sénat déclara dans sa séance du 5 novembre. C'est à la suite de ce vote que le Cabinet présenta, séance tenante, sa démission, bien que tous les votants libéraux eussent déclaré que leurs suffrages n'impliquaient aucune hostilité contre le ministère.

Le ministère Barros Luco. — Le ministère Mac Iver renversé, il s'agissait de lui trouver un remplaçant. Mais on eut encore l'occasion de noter une fois de plus que notre régime parlementaire est plus utile comme agent d'anarchie que comme agent de gouvernement. La majorité de sénateurs qui avaient provoqué la crise se composait de libéraux qui renversèrent le Cabinet, non en tant que libéral mais en tant que partisan de la conversion, et de conservateurs qui votèrent contre lui, non en tant que partisan de la conversion, mais en tant que libéral. Que faire dans ce conflit?

La plupart des libéraux constitutionnels qui, depuis 1891, constituent le fondement obligatoire du Gouvernement et qui, à tout prix, voulaient assurer la conversion, proposèrent le rétablissement de la coalition, mais à la condition que les radicaux leur prêteraient leur appui. De leur côté, les radicaux, qui ne voulaient pas sacrifier leur politique sur l'autel de la conversion, déclarèrent qu'ils n'acceptaient pas de faire partie du Gouvernement s'ils étaient unis aux conservateurs. Les libéraux renouvelèrent leur invitation et les radicaux persistèrent dans leur refus. Un mois se passa ainsi sans résultat définitif. A la fin, les radicaux firent connaître leur intention de prêter leur concours à un cabinet libéral quelconque pourvu qu'il n'y entrât pas de conservateurs; quant à ces

derniers, ils déclarèrent qu'ils ne lui feraient pas d'opposition si aucun radical n'en faisait partie. La synthèse, ce fut le ministère Barros Luco, composé exclusivement de libéraux constitutionnels, qui constituent à peine le quart de l'une et de l'autre Chambre.

Don Ramon Barros Luco est l'un des personnages les plus distingués et les plus remarquables du parti libéral, il a été huit fois, si je ne me trompe, ministre; en sa qualité de président de la Chambre des députés, en 1890, il fit partie de la Junte de gouvernement qui, en 1891, s'installa à Iquique pour diriger la révolution; actuellement, il est membre du Sénat.

Homme plein de bienveillance, il n'a de haine contre personne, et personne ne le hait. Bien qu'il ait été chef de la révolution, il est de caractère essentiellement pacifique; il n'a pas de répugnance pour les conservateurs, et il ne craint pas les radicaux. Bien des fois il a été accusé de négligence parce qu'il aime mieux éluder les difficultés que de les trancher. Mais jamais il n'a été accusé d'abus, d'excès de pouvoir ou d'actes honteux ou indignes. En résumé, de même que d'autres sont hommes d'action, il est, lui, homme d'omission; et, lorsqu'il ne peut pas délier un nœud, il le laisse tel qu'il est sans songer à le couper.

Sous les dehors d'une simple bonhomie, M. Barros Luco cache un esprit malicieux qui, parfois, déconcerte ses interlocuteurs. Il y a quelques mois, on commenta dans les clubs et dans les salons de Santiago, un incident survenu entre M. Barros Luco, déjà ministre de l'intérieur, et M. Quirno Costa, ministre plénipotentiaire de la République Argentine : « Je redoute, lui dit M. Quirno, qu'un jour ou l'autre la population de Buenos-Ayres ne commette quelque impertinence à l'égard du représentant du Chili sans que le Gouvernement argentin puisse l'éviter, et qu'il en résulte la guerre. » — « Je ne crains pas, moi, réplique M. Barros Luco, que la guerre éclate pour ce motif; car, si la population de Buenos-Ayres se permettait quelque impertinence envers le représentant du Chili, sans que le gouvernement Argentin pût l'empêcher, il est certain que les habitants de Santiago donneraient une bastonnade à Votre Excellence, sans que le gouvernement Chilien pût l'empêcher; et ainsi nous resterions en paix!! »

Le budget de 1895. — Dès que le nouveau ministère fut organisé, on commença la discussion du budget pour l'année 1895.

Au Chili, comme c'est naturel, le budget est préparé par le Gouvernement. Celui-ci le présente au Congrès, et les deux Chambres nomment une commission mixte de sénateurs et de députés, chargée de l'examiner de concert avec les ministres au pouvoir. Par consé-

quent, le budget est étudié, d'abord par le gouvernement, ensuite par la commission mixte, et, enfin, par chacune des deux Chambres.

Toute cette procédure est parfaitement régulière et semble tout à fait propre à permettre le contrôle le plus scrupuleux des dépenses publiques. A la lecture de la loi qui régit la formation du budget, un étranger pourrait s'imaginer que le Congrès, au Chili, accorde avec parcimonie des subsides au Gouvernement et qu'on n'y connaît pas les dépenses inutiles. Mais malheureusement, les choses s'y passent d'une manière toute différente.

Au Chili, comme dans les autres pays, le droit parlementaire est moins celui qui est écrit dans les lois que celui qui est établi par la pratique. La série d'études auxquelles le budget est soumis, n'est pas précisément, en fait, une série de mesures ayant pour but de contrôler les dépenses proposées par le Gouvernement; c'est, au contraire, une série d'occasions qui s'offrent aux représentants de la nation pour demander quelque avantage en faveur de leurs électeurs.

Pour obtenir ce qu'ils désirent, les députés et les sénateurs s'adressent d'abord aux ministres qui établissent le budget; s'ils n'ont pas de succès devant le Gouvernement, ils se présentent devant la commission mixte qui l'étudie; si celle-ci, à son tour, ne veut pas les entendre, ils ont recours, en dernier lieu, à la Chambre qui le discute.

Ces pratiques expliquent ce qui est arrivé l'année dernière, et ce fait n'est pas rare dans notre histoire parlementaire. Les dépenses prévues par le Gouvernement s'élevèrent en monnaie courante à 57,091,232 dollars et, en or, à 770,807; la Commission mixte les éleva, en monnaie courante, à 60,342,281, et, en or, à 774,392; et enfin, le Congrès les porta, en monnaie courante, à la somme de 65,211,094 et, en or, à la somme de 795,321!!! Si on compute ces valeurs en monnaie courante, on trouve que le pouvoir parlementaire accorda au Gouvernement onze millions de *pesos* (1) en sus de ce que celui-ci lui avait demandé!!!

C'est là, à notre avis, une particularité de notre parlementarisme; c'est en même temps un symptôme alarmant de l'intervention du pouvoir législatif dans les affaires purement administratives. Le Congrès n'a pas pour mission de modérer ici les tendances

(1) Le *peso corriente*, subdivisé en 100 *centavos*, a un poids de 25 grammes; il est au titre de 0,900 d'argent fin. Sa valeur nominale est de 5 francs. En vertu d'une loi de 1892, le *peso* sera remplacé par la *piastre*. Cette piastre sera du poids de 20 grammes, au titre de 0,835 d'argent fin, et sa valeur nominale de 4 francs. (Voyez OTTOMAN HAUPT, *Arbitrages et parités*. Paris, 1894, p. 263.) *(Note de la rédaction.)*

dépensières du Gouvernement. Bien que les représentants de l'opposition élèvent la voix, dans la discussion générale, contre les dépenses inutiles, il n'en est pas moins vrai que, dans la discussion particulière, ils entrent en composition avec les représentants ministériels pour se distribuer entre eux les revenus publics.

Cela peut paraître étrange ; mais le fait est que, chaque année, c'est le Gouvernement qui doit refréner le Congrès, et non le Congrès le Gouvernement. Nous devons, en grande partie, aux admonestations du ministre des finances que nos singuliers contrôleurs ne laissent pas entièrement à sec les caisses du fisc. Des députés qui ne peuvent s'entendre sur aucune question politique, concluent un pacte de *do ut des :* un radical offre son vote à un conservateur en faveur d'une église, et le conservateur offre le sien à un radical en faveur d'une école. Pourvu qu'ils atteignent le but désiré, tous les moyens sont bons. Il est plus fréquent qu'on ne le croit que l'on demande un secours de deux mille *pesos* pour un hôpital qui n'existe pas, ou un autre de dix mille *pesos* pour réparer un chemin qui est dans un état parfait. Ce que l'on veut avant tout, c'est faire croire aux électeurs que l'on jouit d'une grande influence au sein du Congrès.

En dehors de ces néfastes pratiques, le Parlement de 1894 vit se renouveler une lutte double qui, depuis plusieurs années, se poursuit traditionnellement entre radicaux et conservateurs. On discute d'abord le budget du culte que les radicaux s'efforcent de rogner, et les conservateurs d'augmenter ; on passe ensuite au budget de l'instruction publique que les radicaux voudraient augmenter et les conservateurs supprimer. Entre les deux extrêmes se placent les libéraux qui cherchent à laisser les choses dans le *statu quo*, c'est-à-dire en paix, mais sans solution.

L'an dernier, les conservateurs eurent en leur faveur les sympathies réservées mais effectives des ministres du culte, des affaires étrangères et de la guerre, qui étaient arrivés au ministère comme l'incarnation de la haine contre les radicaux et les libéraux démocratiques. A l'aide de ce concours inespéré, ils demandèrent tout ce qui leur passa par la tête, et ils obtinrent à peu près tout ce qu'ils avaient demandé. Ils obtinrent des secours pour les fabriques des églises, des subventions pour les congrégations enseignantes ; tout cela sans tenir le moins du monde compte des véritables nécessités du culte, à tel point que, dans l'une des Chambres, on inscrivit un *idem* pour rémunérer les services d'un curé qui n'existait pas. Total : le budget du culte fut doublé.

A la suite, on discuta le budget de l'instruction publique : et,

immédiatement, on recommença avec ardeur la lutte traditionnelle. Chaque année, les conservateurs réclament la suppression de l'Université nationale, de l'Institut national, des Écoles de peinture et de sculpture, de l'Observatoire, des Lycées d'enseignement secondaire, de l'Institut pédagogique, etc. ; et chaque année. il faut réunir toutes les forces libérales pour arrêter les tentatives de vandalisme de la réaction.

Dans le cours des trois dernières années écoulées, la lutte a pris un caractère tout particulier, la réaction ayant changé de tactique pour faire croire que ce qu'elle combat, ce n'est pas l'instruction nationale, mais bien la germanisation de l'enseignement. Le fondement apparent de ces feintes alarmes, c'est que, depuis 1885, on a confié à des maîtres allemands les Écoles normales d'instituteurs, et qu'en 1889 on a traité avec quelques professeurs, d'origine allemande également, pour fonder un excellent Institut pédagogique destiné à former des professeurs de l'enseignement secondaire. En un mot, nous avons 40 à 50 instituteurs allemands dans un corps qui compte 3,000 instituteurs chiliens; nous avons une trentaine de professeurs allemands et autant de professeurs français, dans un corps de plus de 400 professeurs nationaux. On comprend que la germanisation, l'essayât-on, serait bien difficile à réaliser.

D'ailleurs, les attaques que l'on dirige aujourd'hui contre les professeurs allemands, on les a également dirigées contre MM. Sazie, Petit, Thévenot, et autres français qui ont reconstitué notre enseignement médical, ainsi que contre MM. Noguès, Lataste et autres français qui sont à la tête de l'enseignement des sciences physiques et naturelles. Les mêmes attaques sont dirigées chaque jour contre les plus éminents professeurs chiliens. Au fond, ce que combattent réellement les conservateurs, ce n'est pas le germanisme, c'est le professorat laïque et libéral au profit des congrégations enseignantes. C'est une attaque à fond contre le budget de l'instruction publique en faveur du budget du culte. Heureusement, les conservateurs n'ont jamais trouvé dans le Parlement l'appui nécessaire pour détruire les bases de la civilisation nationale.

La conversion métallique. — En dehors du budget, le Congrès ne vota pas, pendant la session extraordinaire, plus de trois lois qu'il vaille la peine de mentionner : une qui eut pour objet d'accorder des pensions de retraite à de nombreux militaires qui avaient appuyé la dictature et qui n'y avaient pas droit aux termes des lois antérieures ; une autre qui augmenta les pensions des inva-

lides de l'armée ; et enfin, une troisième qui avança la date de la conversion du papier-monnaie.

On sait que le papier-monnaie qui circule actuellement au Chili a été émis en 1879. Pressée par la nécessité où elle se trouvait de se procurer des fonds pour continuer la guerre contre le Pérou et la Bolivie, la République émit, d'abord, six millions de *pesos* de papier, bientôt après six autres millions encore, et plus tard, un nombre de millions suffisant pour arriver à la somme de 28,000,000. Depuis la révolution, elle a émis également quelques millions de *pesos* en valeurs au porteur productives d'intérêt.

Dès la fin de la guerre du Pacifique, en 1883, le Gouvernement de Santa-Maria (1881-1886) aurait pu convertir le papier en métal; mais le chiffre des réclamations des neutres à indemniser s'éleva si haut que les caisses du fisc seraient restées vides pendant plusieurs années, si les tribunaux arbitraux les avaient accueillies toutes.

Plus tard, le Gouvernement de Balmaceda (1886-1891) aurait pu décharger le Trésor public de cette lourde dette. Qu'il suffise de savoir qu'au début de la révolution il y avait 25,000,000 de *pesos* d'excédent dans les caisses du fisc. Mais cet homme d'État aima mieux employer l'argent du Trésor, à prolonger, étendre et terminer notre réseau de voies ferrées, et à entreprendre d'autres grands travaux d'utilité publique.

La révolution étant triomphante, le nouveau Président, le vice-amiral de la flotte, M. Georges Montt, sans s'être rendu peut-être bien compte des difficultés et de l'importance de l'opération qu'il allait entreprendre, résolut de réaliser la conversion métallique sous son Gouvernement (1891-1896). Pour être juste, il faut reconnaître que c'est uniquement dans cette affaire que M. Montt a prouvé qu'il avait une politique propre, personnelle et arrêtée. Sans la moindre répugnance, il a gouverné avec tous les partis, faisant de la politique réactionnaire avec les conservateurs, de la politique d'amnistie et de progrès avec les radicaux et les libéraux, de la politique de persécution avec les nationaux; mais il n'a jamais confié un portefeuille ministériel à un adversaire de la conversion. Cette fixité d'opinion est un honneur qui peut, en même temps, être un mauvais calcul.

L'entreprise pouvait être aventureuse, tant en raison de l'époque à laquelle elle était tentée que des adversaires qu'il était nécessaire de vaincre. La République venait de dépenser, pour reconquérir ses libertés, plus de 150,000,000 de *pesos;* cette énorme saignée l'avait laissée défaillante et avait entraîné la dépression du change

international. Le *peso* qui, en 1878, valait 42 pence anglais, qui en valait 32 en 1886, 24 en 1890, était descendu depuis à 18 et même plus bas. De l'avis de nombreux financiers, il n'était pas prudent de convertir le papier-monnaie sans attendre que l'industrie eût reçu une impulsion nouvelle de nature à augmenter la valeur du *peso*, grâce à l'amélioration du change.

D'ailleurs, à l'ombre du papier-monnaie, de nombreux intérêts s'étaient formés qui ne pouvaient que souffrir de la conversion métallique. Les agriculteurs, les propriétaires des mines avaient contracté une dette, s'élevant à la somme de cent cinquante millions de *pesos*, lorsque le change était à un chiffre beaucoup plus élevé : ils se sentaient bien dégagés sous un régime qui leur permettait de se libérer avec un papier qu'ils recevaient avec d'autant plus d'abondance qu'il était plus déprécié. A Valparaiso, de grandes maisons anglaises et allemandes avaient abandonné les affaires d'importation pour se livrer au jeu de la hausse et de la baisse du change. En 1892, elles prirent, à 20 et à 19 pence, la presque totalité des titres d'un emprunt contracté à Londres par la République, elles les revendirent immédiatement, sur la même place, à 18, à 17 pence et même au-dessous, réalisant ainsi, de la main à la main et sans exposer un centime de capital, des gains fabuleux.

En résumé, tous ceux qui voulaient payer leurs dettes en ne remboursant que la moitié de ce qu'ils avaient touché, tous ceux qui voulaient conserver à perpétuité cette source de revenus, enfin tous ceux qui avaient su tirer profit des circonstances, se montraient les adversaires du projet tendant à rétablir la circulation métallique. Mais le Gouvernement ne se préoccupa pas de ces résistances, persuadé que les sacrifices qu'imposerait la conversion seraient compensés et au delà par les avantages qui en résulteraient, par exemple, la fixité de la monnaie, la probité du commerce, la fin de l'agiotage.

On promulgua donc, en novembre 1892, une loi de conversion qui fut complétée par une autre portant la date du mois de mai 1893. Il ne parut pas prudent de convertir le papier en *pesos* de 48 pence. Cette mesure aurait suscité des résistances invincibles de la part des agriculteurs et des propriétaires de mines qui avaient contracté leurs dettes hypothécaires en *pesos* d'une valeur bien moindre. On résolut, par suite, comme transaction entre les débiteurs et les créanciers, de faire la conversion en *pesos* de 24 pence. Sans doute, par ce moyen, l'État ne restituait que la moitié de ce qu'il avait reçu ; mais personne ne pouvait l'accuser

d'extorsion, puisque les porteurs actuels de billets avaient reçu le papier en *pesos* d'un prix bien inférieur à 24 pence. On fixa le premier jour de la conversion au 1er juillet 1896 ; et, au 1er janvier 1897, le papier-monnaie devait cesser d'avoir cours forcé.

Une fois que la loi fut édictée, le Gouvernement s'imagina que la conversion se réaliserait sans autres obstacles. Il se berça lui-même de l'espoir que le change s'élèverait sans tarder à 24 pence en raison du terme peu éloigné de la conversion. Tous les partisans de cette mesure financière l'annoncèrent ainsi, faisant remarquer que si la baisse avait été si grande, cela devait être exclusivement attribué à ce qu'on ne croyait pas qu'un jour on convertît le papier en monnaie.

Cependant, on dut reconnaître bientôt que ces pronostics étaient faux. Au lieu de s'améliorer à mesure que s'approchait l'heure de la conversion, le change baissa de plus en plus. Il y eut des jours où il descendit à 11 pence! Stimulée par les maisons d'agiotage de Valparaiso, la baisse était favorisée par la grande masse des agriculteurs et des propriétaires de mines qui, en recevant, en retour de leurs produits, une plus grande somme de *pesos* pouvaient payer leurs dettes avec une valeur moindre.

Le ministère Barros Luco ne se laissa pas arrêter par cela. La racine du mal, se dit-il, se trouve dans le papier-monnaie, à l'ombre duquel se développe l'agiotage. En avançant la date de la conversion, nous préparons la fin de cet état de choses. En conséquence, le 11 février dernier, il promulgua une nouvelle loi qui contient trois dispositions principales :

1° On adopta comme unité monétaire un *peso* d'or d'une valeur de 18 pence.

2° On avança la date de la conversion en déclarant qu'à partir du 1er juin de la présente année, l'État serait obligé d'échanger ses billets contre la monnaie métallique indiquée; cet échange serait facultatif pour les particuliers, et le papier-monnaie continuerait à circuler.

3° Enfin, le billet serait démonétisé et serait retiré de la circulation le 31 décembre 1897; à cette date, les trésoreries le rachèteraient en payant en or au public une valeur équivalente à celle qu'avait le *peso* d'argent avant 1879.

Peu de temps après la promulgation de cette loi, l'État contracta à Londres, un emprunt de deux millions de livres sterling qui fut couvert vingt fois. En même temps, on se mit à fabriquer la monnaie nouvelle, et on établit un bureau spécial pour l'échange du papier

Enfin, le 1er juin, après seize ans d'absence, nous recommen çâmes à voir de l'or chilien, qui apparut comme une curiosité « fin de siècle » que l'on se transmettait de main en main. On ressen tit comme un immense soupir de soulagement. Après un si grand nombre d'années de maladie, car le papier-monnaie est à coup sûr le symptôme d'une maladie, beaucoup avaient pris leur parti de mourir sans avoir revu circuler l'or chilien.

Comme on peut le supposer, grâce au concours des banques et des trésoreries de l'État, la monnaie métallique se répandit en quelques semaines sur tout le territoire de la République. Jusqu'à ce jour, le fisc a échangé quelque chose comme 25,000,000 de *pesos* d'or contre autant de *pesos* de papier ; et, dans ce papier, on comprend des bons de trésorerie, des billets d'État et des billets de banque garantis par des bons hypothécaires. Il reste encore à en échanger autant, et on a, pour cela des moyens plus que suffisants.

Tandis que le public se réjouissait à la vue du métal précieux, la situation commençait à présenter des symptômes alarmants. Les particuliers qui avaient confiance dans la conversion, versaient leur or dans les banques, ne conservant pour eux que quelques pièces à titre de curiosité ; pendant ce temps, les grandes maisons d'agiotage de Valparaiso, qui ont le monopole de nos exportations, commençaient à accaparer le métal et à retirer leurs dépôts des banques. En même temps, elles suspendaient la vente des lettres de change, et les importateurs, qui avaient à faire des paiements en Europe, se mettaient à exporter l'or.

La Banque du Chili qui est le moins important de nos établissements de crédit, éleva son intérêt de 8 à 10 0/0. Les dépôts dans les banques diminuaient de jour en jour, et l'escompte sur notre place est arrivé, depuis quelques semaines, au chiffre inouï de 14 0/0. Dans de telles conditions, il n'y a pas d'industrie possible. De toutes parts, les constructions s'arrêtent ; on suspend les travaux et l'on remet à des temps meilleurs des entreprises productives.

Impuissant à conjurer ces maux, le ministère Barros Luco se sentit chanceler.

Ministère Recabarren. — Tandis que se généralisaient ces causes de crise, les partis libéraux se plaisaient à changer la politique que représentait le ministère Barros Luco. Depuis les élections de 1894, le désir commun des radicaux, des libéraux constitutionnels et des libéraux démocratiques, était de reconstituer l'alliance

pour désigner d'un commun accord le candidat à la Présidence de la République. Dans ce but, la Junte centrale du parti radical nomma, au mois de mai dernier, une commission chargée de s'entendre avec les autres partis. La Junte des libéraux démocrates en fit autant peu de temps après. Enfin, dans une réunion, les libéraux constitutionnels résolurent de se mettre d'accord avec les autres, malgré l'opposition d'un groupe d'hommes respectables, mais sans attaches dans le pays, qui déclarèrent préférer la coalition à l'alliance.

Bien qu'au sein du Congrès il ne se fût produit aucun incident de nature à discréditer la ministère, M. Barros Luco et ses collègues profitèrent, le 5 juillet, de l'accord extra-parlementaire intervenu entre les trois fractions libérales, pour donner leur démission.

En se retirant, s'il est vrai que leur politique ne correspondait pas au sentiment nettement libéral de la République, il est juste de reconnaître qu'ils laissèrent en voie de réalisation trois bonnes choses :

1° La fondation à Santiago du premier lycée d'enseignement secondaire pour jeunes filles, établi par l'État, fondation retardée jusqu'à ce jour par la résistance tenace des conservateurs;

2° La signature d'un traité de paix avec la Bolivie, traité par lequel, en échange de quelques concessions en matière de douanes, on accorde à cette nation un port sur le Pacifique tout en la mettant en situation de voir développer ses richesses et sa nationalité;

3° La préparation d'éléments militaires chargés d'arrêter, bien qu'elles soient peu probables, les agressions qui pourraient nous venir de la République Argentine.

Le ministère Barros Luco ayant résigné le pouvoir, une nouvelle crise politique se produisit, qui, à l'égal de la précédente, dura pendant près d'un mois. Les libéraux étaient d'accord pour organiser un Cabinet qui représentât l'alliance; mais certains de leurs membres les plus distingués ne voulaient pas se compromettre en faveur d'une politique qui ne leur offrait pas des garanties suffisantes de stabilité. D'autres, qui avaient prêté leur appui à la coalition, n'avaient pas le prestige nécessaire pour se mettre à la tête de l'alliance; les uns et les autres, d'ailleurs, avaient peur de la situation économique et de la guerre irréconciliable que la presse ultramontaine menaçait de faire au Cabinet à naître. Le Président de la République appelait, les uns après les autres, les chefs libéraux; et tous s'excusaient de ne pas pouvoir accepter la mission qu'on voulait leur confier. Il chercha des hommes âgés et il les

trouva déconsidérés; il chercha des hommes nouveaux, et il ne les trouva pas à la hauteur de la situation.

Quelques petites intrigues, bien entendu, ne manquèrent pas de se produire. Lorsqu'une élection présidentielle s'approche, chacun a un candidat en vue; le député ou le sénateur appelé à former le ministère qui doit présider à l'élection, cherche à choisir ses collègues dans un cercle étroit qui restreint beaucoup sa liberté d'action. Il se passa quelque chose de ce genre au mois de juillet. Cependant, les causes principales de la prolongation de la crise étaient au nombre de deux : 1° l'instabilité des ministères, résultat des pratiques parlementaires, instabilité qui éloigne du pouvoir beaucoup d'hommes de talent qui sentent qu'il est bien difficile de faire une besogne utile; 2° les difficultés de la situation, occasionnées par le désordre de l'administration publique, par la crise résultant d'une conversion accomplie prématurément et par l'attitude agressive de la République Argentine.

Enfin, après avoir vu échouer plusieurs combinaisons ministérielles, le Président de la République appela le sénateur Don Manuel Recabarren. M. Recabarren est l'une des personnalités les plus vénérables et les plus sympathiques du parti radical chilien. Radical à la mode ancienne, sans tendances socialistes, il serait en France un adepte de l'école libérale d'Édouard Laboulaye. Il jouit d'une telle réputation d'intégrité que ses adversaires n'ont pas moins de confiance dans son honnêteté que ses coreligionnaires eux-mêmes. Depuis son enfance jusqu'à ce jour, — et il a 70 ans, — il s'est fait remarquer par une douceur de caractère qui s'unit chez lui à la fermeté de ses convictions et qui lui attire les sympathies de tous ceux qui le connaissent. Il a horreur de l'adulation; mais il n'est pas insensible aux éloges politiques. Alors que les hommes politiques se corrompent, il se réjouit de compter au nombre des citoyens probes; et, dans les périodes de lutte, il est heureux qu'on le considère comme un homme conciliant.

Ses inclinations l'ont fait quelquefois glisser, mais tomber, jamais. Au surplus, il est homme d'action et de travail. En 1881, au moment où notre armée livrait aux portes de Lima les deux plus grandes batailles qui aient eu lieu dans l'Amérique du Sud, M. Recabarren, qui était, comme aujourd'hui, ministre de l'intérieur, se mit à la tête de quelques bataillons de gardes nationaux, pénétra avec eux jusqu'au centre de l'Araucanie, compléta l'occupation de ce territoire, soumit définitivement les indigènes et fonda diverses villes qui, aujourd'hui, sont des centres commerciaux et industriels. Depuis Pedro de Valdivia, au XVIe siècle, tous les gouvernements

du Chili ont vécu sans cesse préoccupés par cette *question du Sud*. D'un coup de main, M. Recabarren l'a résolue pour toujours. Tel est l'homme auquel on a confié, dernièrement, la mission de former le nouveau Cabinet.

M. Recabarren a offert le ministère des finances à M. Mac Iver, qui est tout particulièrement préparé à cet emploi; celui des affaires étrangères à M. Claude Matte, jeune homme qui est l'incarnation du tact et du bon sens. Suivi de trois autres libéraux distingués, il s'est présenté devant le Congrès, entouré de l'adhésion de ses partisans et du respect de ses adversaires.

La question argentine. — Une des grandes difficultés de la situation présente, c'est, sans nul doute, le règlement de la question des frontières entre le Chili et la République argentine. C'est là notre éternelle *question d'Orient*. Rétablir l'harmonie parfaite, ou à défaut, préparer la guerre pour une époque très rapprochée : voilà ce que l'opinion publique attend du nouveau ministère. Je m'efforcerai d'exposer l'état actuel de la question avec tout le tact qu'exige une *Revue* étrangère et qui n'appartient à aucun parti.

La question n'est pas nouvelle. Il y a aujourd'hui plus de cinquante ans qu'elle est sur le tapis. Si mes souvenirs ne me trompent pas, elle prit naissance en 1842. Le Chili ayant décrété la fondation de la colonie de Punta Arenas, dans le détroit de Magellan, la République argentine déclara que ces territoires lui appartenaient et protesta contre l'occupation chilienne. Il s'entama ensuite une discussion qui prit fin en 1856 par la conclusion d'un traité et par l'adoption de l'*uti possidetis* de 1810.

En thèse générale, tous les États hispano-américains ont proclamé le principe de l'*uti possidetis*, c'est-à-dire que chacun a déclaré que, comme nation indépendante, il ne prétend pas occuper plus de territoire qu'il n'en occupait autrefois comme province espagnole, avant l'émancipation. Mais, dans la pratique, ce principe n'empêche pas les difficultés. L'Espagne n'a jamais délimité d'une manière parfaite l'étendue de ses possessions. Et elle n'avait pas d'intérêt à les délimiter : c'étaient des provinces excessivement vastes, très peu peuplées, où ne pouvaient pas se produire de conflits de juridiction territoriale. Elle traçait de grandes et larges lignes, et cela suffisait à son gouvernement.

Le traité Chilio-Argentin de 1856 sanctionna l'*uti possidetis*, moins pour résoudre que pour éluder la difficulté. « Les deux parties contractantes, dit l'article 39, reconnaissent comme limites de leurs territoires respectifs celles qui existaient à l'époque où elles

se séparèrent de la domination espagnole en 1810 et conviennent d'ajourner à plus tard les questions qu'ont pu ou peuvent naître en cette matière, pour les discuter dans la suite pacifiquement ou amicalement, sans recourir jamais aux mesures violentes, et, au cas où elles ne pourraient pas arriver à un accord complet, elles s'engagent à les soumettre à l'arbitrage d'une nation amie ».

Cet état de choses ne se modifia pas pendant quelques années, mais en 1872, le représentant de la République argentine à Santiago entama de nouveau la discussion. Il en résulta un débat long, animé et plein d'érudition. De part et d'autre, on faisait valoir des titres réels, on s'appuyait sur des cartes géographiques, on invoquait le témoignage de chroniqueurs et de fonctionnaires publics, de nature à soutenir les prétentions de chacun. La pomme de discorde, c'était la Terre de Feu, au sud du détroit, et, au nord, la Patagonie jusqu'au Rio-Negro : territoires qui, en étendue, équivalent à ceux de trois ou quatre nations européennes. Mais l'ardeur et l'érudition qu'on déploya furent telles qu'elles rendirent tout accord impossible.

La question se trouva encore ajournée par suite de l'impossibilité de la résoudre. Mais nos voisins la rouvrirent de nouveau en 1881, à l'époque où nous étions en guerre avec le Pérou et la Bolivie. C'était une menace qui tout à coup surgissait derrière nous. Dans une pareille situation, ce qu'il y avait de mieux à faire, c'était de conjurer ce nouveau péril. Dans ce but, le Chili céda à la République argentine presque toute la Patagonie orientale et le tiers à peu près de la Terre de Feu : cession qu'en toute autre circonstance, le peuple chilien n'aurait jamais consentie.

Le traité de 1881 mit fin à la lutte relative à la Patagonie, et, en même temps, établit des règles précises pour la détermination des limites entre les deux nations. En effet, l'article déclare que « la limite entre le Chili et la République argentine est déterminée, du nord au sud jusqu'au parallèle 52 de l'altitude la Cordillère des Andes. » Mais, comme cette Cordillère est large de 200 kilomètres, il ajouta : « La ligne frontière suivra dans cette partie les sommets les plus élevés de ces Cordillères, au point où se partagent les eaux, et passera entre les versants qui se détachent de l'un et l'autre côté. » Dans le même traité, on convient de désigner deux experts, un pour chaque partie, pour indiquer l'emplacement des bornes sur le terrain et de soumettre à l'arbitrage les questions sur lesquelles ils ne pourraient pas parvenir à se mettre d'accord entre eux.

Les choses étant en cet état, chaque gouvernement nomma son

expert ; et ceux-ci se réunirent, en 1890, à Santiago du Chili pour déterminer ensemble la manière dont ils accompliraient leur mission. L'expert argentin proposa de commencer les opérations par le nord en plaçant la première borne au col de San-Francisco. Il insista particulièrement sur ce que c'était là « un point de la ligne de démarcation » ; il exigea que, dans l'un des actes de la conférence, il fut déclaré par les deux experts que c'était là « un point de la frontière entre le Chili et la République argentine », et il annonça à plusieurs reprises qu'il agissait ainsi en conformité d'instructions formelles de son gouvernement. Au surplus, dans une note adressée à son gouvernement, à la date du 1er mai 1890, pour lui rendre compte des travaux préliminaires, il disait : « *Sur ma proposition*, on a résolu de considérer le col de San-Francisco, dans la province d'Acatama, comme le point de départ des opérations de départ de démarcation ». On plaça donc la borne au col de San-Francisco, considéré de tout temps comme la limite entre les deux pays.

Deux ans plus tard, c'est-à-dire en 1892, lorsqu'on croyait écarté tout danger de conflit entre les deux peuples, une partie de la presse de Buenos-Ayres, qui a toujours été hostile au Chili, fit observer qu'on ne devait pas adopter comme ligne de frontière la ligne de partage des eaux, mais bien celle des plus hauts sommets, soit qu'elle constituât ou qu'elle ne constituât pas la ligne de partage des eaux. Elle ajouta, qu'en adoptant d'une manière absolue les plus hauts sommets, la République argentine posséderait des ports sur le Pacifique. Elle fit voir, enfin, que la borne de San-Francisco, placée au point indiqué par le gouvernement de Buenos-Ayres, enlevait à une province argentine une grande bande de territoire. Pour trancher par la racine ces difficultés, les deux gouvernements jugèrent convenable d'éclaircir les termes du traité de 1881 ; c'est à cet effet qu'on rédigea le protocole de 1893.

Dans ce protocole, il est fait deux déclarations importantes : 1° que les experts suivront comme « règle invariable de leurs opérations » les principes de délimitation indiqués dans le traité de 1881 ; — 2° que la République Argentine renonce à la prétention d'avoir des ports sur nos côtes, et le Chili sur celles de la République Argentine.

Pour ce qui touche à la borne de San Francisco, l'expert argentin qui avait indiqué la place où elle devait se trouver, était mort à cette époque. Son successeur pria l'expert chilien de vouloir bien consentir à reviser les opérations. Par déférence pour la nation

amie, l'expert chilien consentit à la revision. Et alors, on envoya de nouveau des géographes argentins et chiliens pour étudier l'orographie de cette partie du territoire limitrophe. Naturellement, on n'a pas publié les travaux des géographes argentins; mais il y a, dans tout ceci, une circonstance bien significative : poussé par la presse anti-chilienne de Buenos-Ayres, l'expert argentin a exigé la translation de la borne de San Francisco; mais, jusqu'à ce jour, il n'a pas encore pu indiquer le point où elle doit être placée. La vérité est que, d'après des études faites à diverses reprises par des géographes chiliens, la borne ne peut être changée : elle est placée au point précis où elle doit se trouver suivant les traités.

Pour qu'on comprenne bien le motif de la résistance qu'oppose le Chili au déplacement de la borne, il est bon de faire remarquer que cette République ne lutte plus aujourd'hui pour l'extension plus ou moins grande de son territoire. Cette question a été résolue en 1881 par la cession de la Patagonie. Elle lutte aujourd'hui exclusivement pour la possession des sources qui nous donnent l'eau nécessaire pour l'irrigation de nos vallées et pour la consommation de nos populations. Si nous consentions à adopter comme ligne de séparation les plus hautes cimes des Andes, ce serait là non seulement une de ces faiblesses honteuses que les peuples paient tôt ou tard, mais ce serait encore laisser entre des mains étrangères les sources d'un grand nombre de nos cours d'eau. Telle est la raison de notre attitude.

Les experts n'étant pas d'accord, celui du Chili proposa à son collègue de confier à des arbitres le soin d'exécuter les conventions contenues dans les traités. Mais, jusqu'à ce moment, la République Argentine n'a pas fait savoir qu'elle acceptât cet arrangement. Au contraire, la presse anti-chilienne a déclaré à haute voix que le gouvernement argentin ne soumettrait jamais à l'arbitrage la question de savoir si son territoire lui appartient ou ne lui appartient pas. Et, sans y mettre de formes, elle a commencé à prêcher une guerre d'extermination contre nous et a demandé jusqu'à la suppression du Chili de la carte de l'Amérique du Sud.

En même temps, le Gouvernement argentin a repoussé la médiation du Brésil; il a envoyé en Bolivie une mission chargée, d'une manière visible, de faire rompre le traité de paix qui a été conclu entre le gouvernement de ce pays et le Chili; il a acheté plus de 100,000 fusils système Mauser et un nouveau cuirassé qui appartenait au gouvernement italien; il a essayé d'organiser la garde nationale et de contracter un emprunt en Europe.

Devant des préparatifs aussi menaçants pour la paix, le Chili a

commencé à agir en conséquence. Il a acheté des armes, des navires et des munitions; il a augmenté son armée; il a traité avec des officiers instructeurs allemands; il forme de nouveaux cadres; il lève des plans, etc.

Il est malheureux certainement que, par ces préparatifs, deux peuples appelés à vivre fraternellement, se ruinent; mais c'est un bonheur que ces mêmes préparatifs rendent à peu près impossible une guerre dont personne ne peut prévoir l'issue finale. Pour ce qui concerne le Chili, il est hors de doute que le peuple la désire comme un moyen de reconquérir la Patagonie; mais les hommes qui sont au pouvoir sont plus sages, et ils ne l'accepteront que comme une nécessité extrême.

VALENTIN LETELIER,

Professeur de droit administratif à l'Université du Chili.

(Traduit par M. J. GAURE, avocat.)

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

The City Government of Philadelphia. (*Le Gouvernement Municipal de Philadelphie*). Étude d'administration municipale, préparée par les membres de la classe supérieure de l'École Wharton de Science financière et économique, Université de Pennsylvanie, avec une introduction par Edmund J. James, professeur de Finances et d'Administration publiques à l'École Wharton. Philadelphie : Ecole Wharton, 1893, in-8°, 300 pages.

Depuis une dizaine d'années, il a paru, aux États-Unis, un nombre considérable de monographies sur les institutions locales ou municipales de ce pays. Parmi les divers États compris dans la grande république fédérative, il n'en est guère dont l'organisation politique n'ait été examinée soit au point de vue de ses origines, soit au point de vue de son fonctionnement et de ses résultats pratiques. Il est même quelques villes dont le système d'administration a fait l'objet d'études spéciales (1). C'est dans cette dernière catégorie de monographies que rentre le livre dont nous allons parler. Il a pour titre : *Le Gouvernement Municipal de Philadelphie.* (The City Government of Philadelphia) (2). Ce livre est intéressant, non seulement par les détails qu'il donne sur l'organisation d'une des plus grandes cités américaines, mais aussi à raison de la façon même dont il a été composé. Il constitue en réalité, un recueil de petits essais dont chacun, relatif à une branche spéciale de l'administration, a été préparé par un ou plusieurs élèves de la classe supérieure (senior class) de l'École Wharton de Science financière et économique (année 1893). Chaque élève de la classe a apporté sa pierre à l'édifice commun. L'esprit qui a présidé à l'élaboration de ce livre mérite d'être indiqué. John Wharton, le fondateur de l'école, a entendu que celle-ci eût notamment pour but d'habituer les jeunes gens à s'occuper des affaires publiques, des questions politiques et sociales, et d'en faire ainsi des hommes utiles à leur pays. L'École Wharton a pros-

(1) Notamment Boston, Saint-Louis, la Nouvelle-Orléans. V. *John Hopkin's University Studies in Historical and Political Science*, fifth series, III et IV; seventh series, IV.

(2) L'organisation administrative de l'philadelphie avait déjà fait l'objet d'une étude remarquable : « *Philadelphia*, 1681-1887, by Edward P. Allinson, A. M., and Boies Penrose, A. B. » (Extra volume two of *Studies in History and Politics, John Hopkin's University*). Baltimore.

péré ; elle s'est développée ; mais jamais le but que nous venons d'indiquer n'a été perdu de vue. C'est ainsi qu'en 1891 elle a inauguré la publication d'une série de travaux sur la politique et l'économie politique (*Wharton School Studies in Politics and Economics*). Chacun des volumes de cette collection renferme un ensemble de matières traitées par les divers élèves de la classe supérieure. Le premier numéro a paru sous ce titre : *Le récent développement des Industries américaines.* (The Recent Development of American Industries). L'ouvrage dont nous devons rendre compte est le second de la collection. Il traite, nous l'avons dit, du *Gouvernement Municipal de Philadelphie.* Sans doute, d'autres livres plus ou moins considérables ont été consacrés à l'étude du gouvervement municipal en général, ou même à celle de l'organisation particulière de certaines cités; mais aucun d'entre eux n'est comparable à l'œuvre des élèves de l'École Wharton quant au nombre et à l'exactitude des détails.

On peut dire qu'à ce double point de vue, l'ouvrage dont nous allons parler est unique en son genre aux États-Unis. Ce livre, dont tous les éléments ont été puisés directement aux sources, représente le travail sérieux et régulier de plus de vingt-cinq jeunes gens pendant toute une année scolaire.

Entreprises par une seule personne, les recherches que ce travail a nécessitées n'auraient pu être menées à bonne fin que grâce à une dépense de temps et d'efforts que bien peu d'hommes eussent été capables de fournir. Je m'empresse d'ajouter que l'étude sur *Le Gouvernement Municipal de Philadelphie* mérite d'autant plus de faire autorité qu'elle a été rédigée sous la direction du professeur Edmund J. James, qui est certainement un des hommes les plus compétents dans toutes les questions relatives au gouvernement des cités.

Au surplus, actuellement plus que jamais, la question de l'amélioration des organisations municipales préoccupe beaucoup les Américains. Dans toute l'Union, les publicistes, les professeurs de droit administratif ou de science politique, de nombreux citoyens soucieux de la prospérité du pays s'appliquent à combiner des systèmes qui soient de nature à diminuer les frais, à prévenir la corruption, et à faciliter la bonne gestion des affaires publiques. Il s'est même formé dans ces dernières années une « Ligue Nationale de la Réforme municipale » (National Municipal Reform League), dont la seconde conférence a eu lieu à Minneapolis le 8 et le 10 décembre dernier (1). Le livre des élèves de l'École Wharton a donc paru à son heure.

D'ailleurs, notre intention n'est pas de donner seulement une idée de l'organisation administrative de Philadelphie; nous tenons aussi à montrer rapidement, à l'occasion de l'ouvrage dont nous parlons, combien la plupart des gouvernements municipaux des États-Unis

(1) V. *Annals of the American Academy*, vol. V, p. 176-178 (livraison de janvier 1895).

présentent d'analogie avec le gouvernement fédéral et avec ceux des États compris dans l'Union. On y trouve généralement, sauf les différences de détail, le même plan d'ensemble, les mêmes rouages, la même répartition des fonctions et la même séparation des pouvoirs que dans la Constitution fédérale et dans les Constitutions particulières. Suivant les expressions très justes de Fiske, les gouvernements municipaux constitués d'après le type ordinaire sont, pour ainsi dire, des *gouvernements d'État en miniature* (1). Or la plupart des gouvernements d'État reflètent presque tous les traits de l'organisation fédérale des pouvoirs. Il s'ensuit qu'en général on retrouve à chaque degré de l'échelle des gouvernements à peu près la même conception du mécanisme politique.

Si les gouvernements municipaux rappellent à ce point la Constitution fédérale et les Constitutions des États particuliers, c'est parce que, pendant longtemps, aux États-Unis, on n'a vu dans les cités que de petits États. D'après certains, cette conception serait la cause de la plupart des mauvais résultats qu'a donnés le fonctionnement des gouvernements municipaux. Aussi, depuis quelques années, une autre théorie s'est fait jour, et l'on s'est mis à considérer les cités moins comme de petits États que comme de grandes corporations, dont le gouvernement doit être combiné de manière à assurer la meilleure gestion des affaires municipales. Cette nouvelle théorie a déjà exercé de l'influence sur l'organisation de plusieurs cités (2).

Le gouvernement de chaque cité américaine est établi et, à l'occasion, modifié par la législature de l'État dont la cité fait partie. Les lois qui organisent les gouvernements municipaux sont appelées *chartes*. Elles sont tantôt générales, tantôt spéciales. Autrefois elles avaient toujours ce dernier caractère. Mais, actuellement, dans presque tous les États, il existe des lois générales qui peuvent être appliquées à toutes les cités dont la population présente certaines conditions de nombre et de densité. Cependant on rencontre encore fréquemment des lois spéciales à certaines cités, surtout à des cités importantes (3).

(1) JOHN FISKE. *Civil Government in the United States considered with some reference to its origin.* (London, Macmillan and C°, 1894), p. 117. — Le même auteur ajoute : « Les rapports du maire avec le Conseil de la cité sont quelque chose comme les rapports du gouverneur avec la législature de l'État et comme ceux du Président avec le Congrès national. » (« The relation of the mayor to the city council is somewhat like that of the governor to the state legislative, and of the President to the national Congress ».) *Loc. cit.* — De son côté, après avoir indiqué les éléments qui figurent dans le gouvernement de toutes les grandes cités, Bryce s'écrie : « Qu'est-ce que cela si ce n'est le système d'un gouvernement d'État appliqué dans la sphère plus petite d'une cité? » (What is this but the frame of a State government applied to the smaller area of a city? » *The American Commonwealth*, 3e édition, I, p. 623 *in fine*.

(2) V. SETH LOW. *An American View of Municipal Government in the United States*, dans BRYCE, *op. cit.*, I, p. 655 *in fine*.

(3) BRYCE, *op. cit.*, p. 623.

Le système qui attribue aux législatures des États le pouvoir de faire les chartes municipales, a été vivement critiqué pendant ces dernières années. C'est ainsi que le professeur Edmund J. James, dans un mémoire sur *Les Éléments d'une bonne charte de cité*, lu à la Conférence de Minneapolis, le 10 décembre 1894, a soutenu que les cités devraient jouir du *self government* le plus étendu, et qu'elles devraient, en conséquence, avoir le droit de rédiger leurs propres chartes (1).

La charte qui régit aujourd'hui Philadelphie est spéciale à cette cité, et date seulement de 1885. Elle est connue sous le nom de *Bullitt Bill.;* certains citoyens de Philadelphie ont rédigé le *bill* qui est devenu cette charte ; parmi eux figurait en première ligne M. Bullit, un jurisconsul éminent. C'est ce qui explique la manière dont on désigne la charte. Mais la législature de Philadelphie est demeurée absolument étrangère à la rédaction et à la présentation du *bill*.

Cet acte marque un progrès sensible dans la voie de l'amélioration du régime municipal (2). Néanmoins, le système d'administration qu'il établit est trop coûteux, et, comme nous le verrons, donne, à certains égards, de mauvais résultats.

Pour faire l'historique de la fonction de maire à Philadelphie, il nous faudrait remonter à 1691, époque à laquelle William Penn donna à cette ville sa première charte, puis exposer les régimes ultérieurs créés par la charte de 1701 et par celle de 1789 et les modifications apportées en 1826, en 1839, en 1854 et en 1885. Cet exposé, même réduit aux indications essentielles, serait trop long. Nous arrivons donc immédiatement à l'époque présente, nous réservant toutefois de faire quelques emprunts à l'histoire pour établir des comparaisons avec le régime actuel.

Aujourd hui le maire de Philadelphie, comme le gouverneur de l'État de Pennsylvanie, est nommé par le suffrage universel direct. Il peut être choisi parmi tous les citoyens sans distinction. Sur ces deux points, il n'en est ainsi que depuis 1839. Antérieurement, le maire ne pouvait être pris que parmi les *aldermen*, et avait été successivement nommé par les deux *Conseils de la législature municipale* (*Aldermen* et *Common councilmen*), puis par les *aldermen* seuls et enfin de nouveau par les Conseils, quand ceux-ci formèrent deux Chambres. De nos jours encore, il peut arriver, par exception, que le maire soit désigné de cette dernière façon : c'est lorsque la vacance se produit pendant la dernière année du terme légal de la fonction. Dans ce cas, les deux Chambres, convoquées par le Président du *Select Council*, se réunissent en une seule assemblée

(1) Voir le texte intégral de ce mémoire dans *The Penny Press* (*of Minneapolis*), du 10 décembre 1894. Voir aussi l'analyse et des citations de ce mémoire dans les *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. V, p. 177 (livraison de janvier 1895).

(2) Voir le mémoire précité du professeur James. Voir aussi Seth Low, dans BRYCE, *op. cit.*, p. 661.

et nomment un maire *pro tempore*. Actuellement, d'ailleurs, ce n'est pas seulement à Philadelphie, mais dans toutes les cités de l'Union, que le maire est, en principe, nommé directement par le peuple (1).

Tout citoyen est éligible quand il a 35 ans d'âge et qu'il a été citoyen et habitant de Philadelphie pendant les cinq ans qui ont précédé l'élection. Mais, à ce point de vue, l'absence pour affaires publiques intéressant l'Union ou l'État de Pennsylvanie est assimilée à la présence. Prises dans leur ensemble, ces conditions ressemblent beaucoup à celles exigées pour l'éligibilité aux fonctions de Président des États-Unis ou à celles de Gouverneur d'État. Toutefois, nous ferons ici une remarque : comme pour la présidence de l'Union, le candidat doit avoir 35 ans, tandis que l'âge de 30 ans suffit pour être nommé gouverneur de Pennsylvanie (2). N'est-il pas singulier que la condition d'âge soit moins rigoureuse pour le gouverneur d'un État que pour le maire d'une cité comprise dans cet État?

Les fonctions du maire ont une durée de quatre ans, c'est-à-dire la même durée que les fonctions du Président des États-Unis et que celles du gouverneur de Pennsylvanie : encore un trait commun avec la Constitution fédérale et avec celle de l'État (3). C'est là une particularité d'autant plus notable qu'en général, aux États-Unis, les maires ne sont nommés que pour un an. C'est dans quelques cités seulement que le terme de leurs fonctions est de deux ou trois ans, et, quant à la durée de quatre ans, on ne la trouve qu'à Philadelphie et à Saint-Louis (4). Le maire de Philadelphie, comme le gouverneur de Pennsylvanie, ne peut être réélu pour la période qui suit immédiatement l'expiration de ses pouvoirs. On sait qu'il n'existe aucune disposition de ce genre dans la Constitution fédérale, et que le fameux précédent créé par Washington s'oppose uniquement à ce que le Président sortant soit réélu deux fois de suite, en d'autres termes à ce qu'il reste au pouvoir pendant trois périodes présidentielles consécutives.

Un des traits les plus notables de l'organisation municipale aux États-Unis, c'est qu'en règle très générale, les maires, notamment celui de Philadelphie, ne sont pas membres des Conseils de la Cité. Ils ne sont même pas admis à siéger aux séances de ces assemblées, ni à y prendre la parole (5). Ces règles ne sont que des conséquences du principe de la séparation des pouvoirs, que les Américains ont cru

(1) FISKE, *op. cit.*, p. 116; BRYCE, I, p. 624.

(2) *Constitution de Pennsylvanie*, chap. IV, art. 5.

(3) Constitution fédér., art. II, sect. I, al. 1er. *Constit. Pennsylvanie*, chap. IV, art. 3. — Dans dix-neuf États, le gouverneur est élu pour quatre ans; dans deux États pour trois ans; dans vingt-un États pour deux ans; dans deux États (Massachusetts et Rhode-Island) pour un an.

(4) FISKE, *op. cit.*, p. 116. BRYCE dit que dans ces deux cités le maire est nommé pour *cinq* ans. *Op. cit.*, I, p. 624. C'est là une légère inexactitude.

(5) Cependant il en est autrement à Chicago et à San Francisco. BRYCE, *op. cit.*, I, p. 624.

devoir placer à la base de leurs institutions municipales, de même qu'ils l'ont donné pour fondement à leur Constitution fédérale et à leurs Constitutions d'États (1).

Les attributions du maire de Philadelphie font tout naturellement penser à celles du Président de l'Union et à celles des gouverneurs d'État. Ce maire est, lui aussi, investi du Pouvoir exécutif, et, de plus, il a, lui aussi, nonobstant le principe de la séparation des pouvoirs, certaines attributions législatives ou judiciaires. Aux termes de la charte de 1885, il répond du bon ordre et du bon gouvernement de la cité. Il a cinq devoirs généraux : 1° Assurer l'exécution et l'application des lois de l'État et des ordonnances des Conseils de Philadelphie ; 2° communiquer à ces Conseils au moins une fois par an un état des finances et de la condition générale des affaires de la cité et aussi les informations, relatives aux mêmes sujets, que l'un ou l'autre des deux Conseils pourra réquérir de temps en temps ; 3° recommander aux Conseils par un message écrit telles mesures qu'il jugera convenables ; 4° convoquer les Conseils ou l'un d'eux quand l'intérêt public l'exigera ; 5° remplir les devoirs qui lui seront prescrits par les lois ou les ordonnances (2).

Primitivement, à Philadelphie comme dans les autres cités, la tendance était de diminuer les attributions du maire. On redoutait le pouvoir exercé par un seul homme (*one man power*) et par suite on croyait prudent de confier la majeure partie de l'administration à des conseils (*boards*) ou à des commissions. Mais, depuis déjà un certain nombre d'années, la tendance est en sens inverse. Maintenant on estime généralement qu'il est sage d'augmenter les pouvoirs du maire, vu qu'en même temps on augmente nécessairement sa responsabilité. Dès 1854, cette nouvelle tendance faisait voter la charte de 1854 qui régissait Philadelphie avant celle de 1885, et où les pouvoirs du maire étaient déjà très accrus.

L'action du maire sur le fonctionnement de l'Administration résulte notamment de son pouvoir de faire certaines nominations. Il lui incombe, en effet, de désigner les directeurs des départements de la sûreté publique, des travaux publics, de la bienfaisance et de la correction, les membres du conseil d'hygiène et des conseils de contrôle du service civil, l'inspecteur d'État des huiles (*oil inspeetor*). Mais les nominations qu'il fait dans les conseils de contrôle du service civil doivent

(1) En fait, si le maire de Philadelphie paraissait aux séances de l'une des Chambres municipales sans y être spécialement invité, on verrait là un manque de courtoisie. Jamais, d'ailleurs, les Conseils ne lui demandent d'assister à leurs séances à raison d'une proposition législative qui est en discussion devant eux. L'invitation et la visite sont une pure affaire de relations sociales. Elles n'ont pas d'autre portée. (Nous devons ce renseignement à l'obligeance du professeur Edmund J. James).

(2) Comp. Constit. fédér., art. II, sect. III ; Constit. de Pennsylvanie, chap. IV, art. 2, 11 et 12.

être confirmées par les chefs des départements exécutifs, et toutes les autres, excepté celle d'inspecteur des huiles, qui est une fonction d'État, doivent être faites avec le consentement du *Select Council*. Dans les intervalles des sessions de cette assemblée, le maire pourvoit aux vacances pour toutes les fonctions pour lesquelles il a droit de nommer, et les nominations faites dans ces conditions sont considérées comme confirmées si elles n'ont pas été rejetées dans les trente jours qui suivent la prochaine réunion du Conseil. Ainsi, en ce qui concerne les nominations, le *Select Council* joue à l'égard du maire de Philadelphie un rôle analogue soit à celui du Sénat fédéral par rapport au Président de l'Union, soit à celui du Sénat de Pennsylvanie ou de beaucoup d'autres États par rapport au gouverneur (1).

Le maire doit réunir les chefs des départements exécutifs au moins une fois par mois pour les consulter et leur demander leur avis sur les affaires de la cité, et le chef de chaque département doit faire un rapport sur toute affaire qui se trouve sous sa direction, quand le maire désire en avoir connaissance. Il est de règle que, dans ces réunions, on ne traite pas d'affaire importante. D'ailleurs il ne faut pas voir là des « conseils de cabinet », en prenant ces expressions avec le sens qu'elles ont dans les pays à régime parlementaire. En effet le chef de chaque département exécutif est seulement responsable des avis qu'il donne au maire relativement à son propre département; de plus les affaires concernant un service particulier ne font pas l'objet d'une discussion générale, et sur aucune question, l'opinion de la majorité n'est ni prise ni suivie (2).

Il est des départements dont les chefs ne sont pas choisis par le maire. Comme ces départements se trouvent ainsi indépendants de lui, il ne peut exercer sur eux qu'une influence morale. Cependant il a le droit, aussi souvent qu'il le juge convenable, de désigner trois personnes compétentes pour examiner les comptes et la caisse de tout fonctionnaire ou employé municipal.

Quand il y a des troubles ou des émeutes, le maire a le devoir de rétablir la paix, et, pour y arriver, il peut soit enrôler une police spéciale, soit demander assistance à l'officier qui commande la division militaire de Philadelphie.

On sait qu'aux États-Unis, le principe de la séparation des pouvoirs a présidé à l'agencement de la Constitution fédérale, des Constitutions des États et même des diverses organisations municipales. Néanmoins, quelle que fût la sphère où on l'appliquait, il a été impossible de le respecter d'une façon absolue. Aussi le maire de Philadelphie, comme le Président des États-Unis et les gouverneurs

(1) Il en est de même d'ailleurs des nominations faites par les maires de beaucoup d'autres cités. FISKE, *op. cit.*, p. 117. BRYCE, *op. cit.*, I, p. 625.

(2) Quand le Président des États-Unis réunit ses ministres, cette réunion ne forme pas, non plus, un « conseil de cabinet ». V. BRYCE, *op. cit.*, I, chap. IX; voir surtout p. 95.

des États, cumule avec le pouvoir exécutif des attributions législatives et des attributions judiciaires. Dans l'ordre législatif, il a, lui aussi cette attribution si puissante qu'on appelle droit de *veto :* Son approbation est nécessaire pour la validité de toutes les résolutions ou ordonnances des Conseils de la cité. Mais l'acte qu'il désapprouve est néanmoins valable si, dans les cinq jours qui suivent, il est voté à nouveau et, cette fois, par une majorité des trois cinquièmes, dans chacun des deux Conseils. En outre l'ordonnance ou la résolution est également valable, si le maire néglige de la renvoyer à la législature municipale dans les dix jours qui suivent sa réception (1). Le maire peut approuver des résolutions ou des ordonnances pendant que les Conseils sont en vacance, et il peut convoquer ces derniers en session spéciale pour qu'ils délibèrent de nouveau sur l'acte qu'il n'approuve pas. Ce pouvoir de *veto* n'est point un trait particulier du gouvernement de Philadelphie. Il appartient, en effet, à beaucoup de maires dans les divers États de l'Union, et, entre autres, à des maires de cités considérables, telles que New-York, Brooklyn ou Baltimore. On peut dire qu'aux États-Unis ce pouvoir si important constitue une des attributions normales de la puissance exécutive, à quelque degré qu'on l'envisage, en d'autres termes qu'il s'agisse de la puissance exécutive fédérale, de celle des États ou de celle des cités. Mais nous devons faire observer ici que la majorité spéciale exigée pour qu'il soit passé outre ou *veto* est moins élevée à Philadelphie que dans la plupart des autres cités; car, généralement, cette majorité est la même que celle exigée en pareil cas par la Constitution fédérale et par le plus grand nombre des Constitutions particulières (2), notamment par celle de Pennsylvanie (3), c'est-à-dire la majorité des deux tiers; or, à Philadelphie, elle n'est que des trois cinquièmes (4). Ce droit de *veto*, qui se retrouve à tous les degrés du Pouvoir exécutif, montre à quel points tous les organisateurs de l'Administration américaine se sont méfiés des assemblées délibérantes, et combien ils ont compris qu'il importait de leur donner comme frein l'influence d'une personne individuellement responsable. Ajoutons que la nécessité d'une majorité extraordinaire pour surmonter le *veto,* c'est-à-dire le droit reconnu à une minorité de faire échec à la majorité absolue, prouve que pas plus en matière municipale que dans les matières d'ordre supérieur, ils n'ont admis la toute puissance du nombre.

(1) Même délai dans la Constitution fédérale (Art. I, sect. VII) et dans la Constitution de Pennsylvanie, (chap. IV, art. 15). C'est également le délai adopté dans huit autres États et dans le Territoire de l'Arizona. Mais, dans la plupart des États et des territoires, il n'est que de cinq ou même de trois jours. V. *The Veto Power*, by EDWARD CAMPBELL MASON, p. 217.

(2) CAMPBELL MASON, *op. cit.*, p. 216.

(3) Constitution Pennsylvanie, chap. IV, art 15.

(4) Deux Constitutions d'États, celle du Nebraska et celle du Maryland, n'exigent que cette dernière majorité. CAMPBELL MASON, *op. cit*, p. 216.

Le maire a aussi certaines attributions judiciaires : il peut agir comme *committing magistrate* (magistrat qui délivre des mandats de dépôt), ou comme juge de paix (*justice of peace*); il peut envoyer les délinquants à la maison de correction ou à la prison du Comté. Les jugements des cours de police et d'incendie (*police and fire courts*), qui connaissent des infractions commises par les agents de police et par les pompiers, doivent être approuvées par le maire avant d'être exécutés.

Outre les fonctions dont nous venons de parler, le maire est de droit membre de divers corps assez nombreux qui se réunissent généralement une fois par mois, et qui, sauf dans des circonstances extraordinaires, ne prennent pas beaucoup de son temps. C'est ainsi qu'il est membre du Conseil d'Hygiène, du Conseil de Bienfaisance et de Correction, de la Commission des Fonds d'amortissement, etc...

Le maire a droit à un traitement annuel de 12,000 dollars. On a pensé que cette somme serait suffisante pour attirer les hommes habiles et expérimentés, sans être assez forte pour tenter la cupidité des indignes. Toujours est-il que le traitement du maire de Philadelphie est supérieur à celui du gouverneur de Pennsylvanie, car ce dernier n'a que 10,000 dollars par an. Or c'est dans cet État et dans celui de New-York que le traitement du gouverneur est le plus élevé. Dans les autres États, il est notablement plus faible, et même, dans le Michigan, il tombe au chiffre de 1000 dollars (1). Le maire de Philadelphie est donc plus largement rémunéré que les gouverneurs de tous les États de l'Union.

Le maire, comme tout autre officier municipal, peut être poursuivi au moyen de l'*impeachment* pour méfait commis dans l'exercice de ses fonctions. Sous l'empire de la charte de 1854, l'accusation devait être votée par une majorité du *Common Council*, et le *Select Council* devait siéger comme cour de jugement. Quand la culpabilité était déclarée, le maire devait être révoqué. Cette procédure ressemblait absolument à la procédure ordinaire *d'impeachment*. Elle a été modifiée par l'acte de 1885. Aujourd'hui, il faut qu'une plainte écrite soit déposée par vingt citoyens au moins, dont cinq doivent faire à la Cour des Plaids Communs une déclaration écrite et affirmée par serment (*make affidavit*). Si la Cour estime qu'il y a lieu de donner suite à la plainte, elle nomme une commission d'enquête composée de cinq citoyens. Si une majorité de cette commission considère la plainte comme fondée, le dossier de l'affaire est transmis au *Select Council*, qui siège en séance publique comme cour *d'impeachment* sous la présidence d'un juge de la Cour des Plaids Communs. Si l'accusé est reconnu coupable, cette dernière cour rend un jugement conforme, et déclare l'office vacant.

Les départements exécutifs sont très nombreux : on n'en compte pas

(1) Bryce, *op. cit.*, I, p. 494.

moins de vingt-un. Trois de ces départements se subdivisent en bureaux. Le département des Taxes et Finances en comprend trois; on en trouve sept dans le département de la Sûreté publique, et il y en a jusqu'à huit dans le département des Travaux publics. A première vue, il semble qu'il serait difficile de pousser plus loin, en matière d'organisation municipale, l'application du principe de la division du travail. Mais (c'est le professeur Edmund J. James qui nous l'apprend dans la préface qu'il a mise en tête du volume) un examen soigneux de certains départements convaincra tout le monde que le régime actuel impose à beaucoup de fonctionnaires des devoirs nombreux, lourds et variés, qu'il leur est impossible de remplir convenablement. Aussi, au nombre des réformes que l'on sollicite dans le gouvernement de Philadelphie, figure la réorganisation de certains des départements exécutifs (1).

Quant au pouvoir législatif, il est confié à un Conseil. A Philadelphie et dans la majeure partie des cités importantes, ce corps est divisé en deux Chambres : les *aldermen* ou *Select Council* et le *Common Council*. Dans beaucoup de petites cités, au contraire, le Conseil ne forme qu'une Chambre; il en est même ainsi dans quelques-unes des grandes cités, telles que New-York, Brooklyn, Chicago, San-Francisco; mais ces dernières ne sont que l'exception (2). Ainsi le système de la dualité du pouvoir législatif, qui a été admis par la Constitution fédérale et par les Constitutions de tous les États, est celui qui domine dans l'ordre municipal. Voilà bien qui montre à quel point le peuple des États-Unis se méfie du système de la Chambre unique (3). Il n'est pas cependant impossible qu'avant longtemps les cités américaines, ou au moins beaucoup d'entre elles, renoncent à la dualité du pouvoir législatif. Ce serait là une conséquence de la transformation qui s'opère dans la conception de la nature et du rôle des cités. On commence, avons-nous dit, à ne plus les considérer comme des réductions d'État, comme des organisations politiques. C'est sous l'influence de cette idée qu'a été rédigée la charte qui régit Brooklyn depuis le mois de janvier 1882.

(1) Le professeur James veut bien nous informer qu'à l'heure où nous écrivons (mai 1895) rien n'a été encore modifié en cette matière, ni même ne paraît devoir être modifié prochainement. C'est à peine s'il est permis de considérer comme possible que l'organisation du *City School Board* (Conseil des écoles municipales) soit changée par un *bill* qui est maintenant devant la législature de l'État, car, suivant toutes les vraisemblances, il y a peu de chances que ce *bill* soit converti en loi. Il n'est donc guère douteux que le régime actuel sera maintenu.

(2) FISKE, *op. cit.*, p. 116 et (sur Brooklyn), p. 130.

(3) Sur les causes qui expliquent l'attachement de la nation américaine au système des deux Chambres, V. LABOULAYE, *Hist. des États-Unis*, III, p. 299 *in fine*, 300. Mais ce système ne peut pas, en matière de gouvernement municipal, être défendu par les mêmes arguments qu'en matière de gouvernement national ou de gouvernement d'État. JAMES, mémoire précité, *Penny Press*, du 10 décembre 1894, p. 5, col. 5.

Cette charte a simplifié le Conseil de la cité, en le réduisant à une seule Chambre. L'exemple donné par Brooklyn est de ceux qui provoquent l'imitation, car on s'accorde à reconnaître que le nouveau gouvernement de cette cité a donné des résultats satisfaisants (1). Il ne faut donc pas s'étonner que, pour améliorer le fonctionnement de la législature de Philadelphie, certains proposent de la réformer d'après le système de la Chambre unique (2).

Le *Select Council* de Philadelphie est composé d'un citoyen de chacun des quartiers de la cité. Ce citoyen doit réunir les conditions exigées par la Constitution de Pennsylvanie pour l'éligibilité au Sénat de l'État.

Chaque quartier a un *common councilman* par 2,000 électeurs imposables qu'il comprend sur la liste électorale de l'année où l'élection doit avoir lieu. Les qualités nécessaires pour faire partie du *Common Council* sont identiques à celles requises pour être membre de la Chambre des Représentants de l'État. La durée de la fonction est de trois ans pour le *Select Council*, qui se renouvelle par tiers, et de deux ans pour le *Common Council*, qui se renouvelle par moitié. Quand un membre quitte le quartier qui l'a nommé, ce fait entraîne sa déchéance. Chacune des Chambres procède elle-même à la vérification des pouvoirs de ses membres. Les séances des Conseils sont publiques, et les procès-verbaux de ces séances peuvent toujours être consultés. Chaque Chambre fait son propre règlement.

Au début de la session, dès que les Conseils sont organisés, le Président de chacun d'eux désigne des comités permanents chargés de s'occuper de spécialités assez nombreuses. C'est là, d'ailleurs, un trait commun au gouvernement de Philadelphie et à celui de la plupart des autres cités. A Philadelphie, chacun de ces comités est composé de douze membres de chaque Chambre. Les présidents des deux Conseils font partie de tous les comités permanents. Nous retrouvons donc en matière municipale, sauf des différences d'intérêt secondaire, ce fameux système de *Standing committees* qui tient une place si grande dans le fonctionnement du gouvernement fédéral et des gouvernements des États (3). Là aussi, il répond aux mêmes besoins; là aussi, il présente les mêmes vices, notamment ceux qui résultent de l'irresponsabilité et du secret des délibérations (4).

Dès 1854 on jugea nécessaire de mettre les Conseils dans l'impossibilité de corrompre l'Administration, et, en conséquence, il leur fut interdit, par un acte de la législature, de faire des dépenses en quelque façon que ce soit, d'apurer des comptes ou d'exercer des

(1) Sur d'autres points, la charte de Philadelphie est une imitation de celle de Brooklyn SETH LOW, *loc. cit.*

(2) JAMES dans *Penny Press*, 10 décembre 1894, p. 5, col. 5.

(3) Voir BRYCE, *op. cit.*, p. 154-159; p. 489; p. 626.

(4) Sur les inconvénients du système des comités permanents. Voir BRYCE, *op. cit.*, I, p. 159 *in fine*, — 163; p. 626.

fonctions exécutives. Tout paiement en argent, toute rémunération quelconque pour services rendus par les membres des deux Chambres en leur qualité de conseillers ou de membres des Comités furent expressément défendus. Une loi de 1860 a interdit aux membres des Conseils de remplir des fonctions salariées par la cité ou d'être en aucune façon intéressés dans un contrat quelconque de fournitures conclu avec celle-ci; de recevoir des gratifications de personnes intéressées dans des contrats de cette nature ou de se porter caution de tout fonctionnaire municipal, sous peine de déchéance et de poursuite pour délit sujet à une amende qui ne peut pas excéder 500 dollars. D'autre part, une loi de 1874 a disposé que toute personne qui, d'une façon quelconque, directement ou indirectement, donnerait ou promettrait de l'argent ou une autre récompense à un membre des Conseils en vue de l'influencer, serait considérée comme coupable de corruption et punie en conséquence. Il a été décidé, en outre, que si un membre avait un intérêt personnel ou privé à une mesure ou à un *bill* proposé ou en discussion devant les Conseils, il devait déclarer ce fait et ne pas voter dans ce cas, et que, s'il votait au mépris de cette défense et faisait passer ainsi le *bill* ou la mesure, il encourrait la déchéance de ses fonctions de conseiller. La peine établie contre les membres convaincus d'avoir reçu quelque chose d'une corporation, d'une compagnie ou d'un individu pour voter dans un certain sens ou pour s'abstenir de voter est d'une amende de 1,000 dollars au plus, d'un emprisonnement cellulaire de dix ans au maximum et d'une incapacité perpétuelle en ce qui concerne toute dignité ou tout emploi de confiance accordé par l'État.

Les membres des Conseils ne peuvent être nommés à aucun des emplois ou fonctions qui se trouvent sous la direction des Conseils. En outre, pendant toute la durée de leur mandat, ils ne peuvent être investis d'une fonction de la cité ou du comté.

Tous les départements exécutifs de Philadelphie doivent faire régulièrement des rapports aux deux Chambres, qui ont le droit, à tout moment, de procéder à une enquête sur les actes de ces départements. Bien que les auteurs de la Charte de 1885 se soient proposé de séparer le pouvoir législatif du pouvoir administratif, la démarcation entre le domaine des Conseils et celui des départements exécutifs n'est pas toujours nettement tracée. Par exemple, la création de nouveaux services d'eaux et d'égouts, qui, de sa nature, est certainement de la compétence de l'exécutif, n'est possible que si elle a été, en premier lieu, décidée par les deux Chambres.

Il serait certainement nécessaire de relever aux yeux du peuple le prestige des conseillers de la cité; en fait, la position qu'ils occupent ne leur attire ni honneurs ni considération. Il faudrait faire prévaloir cette idée qu'ils remplissent une mission de confiance. Comme moyen d'atteindre ce but on a proposé de donner un traitement aux conseillers, dans l'espoir que la perspective d'un salaire déciderait

les hommes éminents à faire partie des Conseils. On a aussi proposé de réduire le nombre des membres du *Common Council*. Actuellement, cette Chambre comprend 119 membres, tandis que le *Select Council* n'en compte que 37, et cette inégalité va toujours croissant. Il est sûr que le chiffre de 119 membres est relativement considérable; il ne peut manquer de paraître bien exagéré si l'on se rappelle que la Chambre fédérale des Représentants, c'est-à-dire le corps des mandataires de toute l'Union, n'a que 256 membres (1).

Mais à l'heure présente (mai 1895), bien qu'il se soit écoulé près de deux ans depuis l'époque où les élèves de l'École Wharton étudiaient le gouvernement de Philadelphie, aucun changement n'a été encore réalisé. La fonction de conseiller est toujours gratuite ; le nombre des *common councilmen* est demeuré le même, et rien ne permet de supposer que l'organisation municipale de cette cité sera modifiée dans un avenir prochain, soit à l'un, soit à l'autre de ces points de vue (2).

Tel est dans ses grandes lignes le gouvernement de Philadelphie. Il présente certainement plusieurs défauts, dont nous avons indiqué les principaux. On pourrait donc le modifier avantageusement. C'est ce que reconnaît le professeur James dans sa préface. Néanmoins il croit pouvoir ajouter : « Les habitants de Philadelphie n'ont aucun motif de redouter la comparaison du gouvernement actuel de leur cité avec celui d'une autre grande cité quelconque d'Amérique. Il est certainement aussi efficace et aussi exempt de corruption politique ou financière que tout autre des pendants qu'il a de ce côté de l'Océan. »

L. Barde,
Professeur agrégé à la Faculté de droit
de Montpellier.

Droits et devoirs des Français dans les pays d'Orient et d'Extrême-Orient, par Paul Dislère, conseiller d'État, et R. de Moüy, maître des requêtes au Conseil d'État. Paris, Paul Dupont, 1894, in-8°, 433 pages.

Les lecteurs de la *Revue du Droit Public* connaissent le grand Répertoire du Droit administratif, fondé par M. Léon Béquet et qui se poursuit sous la direction de M. Édouard Laferrière, vice-président du Conseil d'État. Analogue, par son ampleur, au Répertoire du Droit privé connu sous le nom de « Dalloz », cette publication considérable accorde à ses articles une étendue qui permet souvent de les publier

(1) Encore faut-il observer que le nombre des représentants n'a été porté à ce chiffre que par une loi du 7 février 1891 (*Annuaire de la législ. étrang.*, 21e année, p. 881 *in fine*, 883). Cette loi n'a été applicable pour la première fois, qu'à la Chambre élue le 6 novembre 1894, qui est entrée en fonction le 4 mars 1895. Auparavant, il n'y avait que 232 représentants.

(2) Ici encore nous avons été renseigné par le professeur James.

ensuite sous la forme de volumes séparés. Les traités de l'Algérie, par MM. Léon Béquet et Morel-Simon ; de l'Armée, par M. Paul Dislère; des Colonies, par le même auteur ; de la Comptabilité de fait, par MM. Marquès di Braga et Camille Lyon ; des Cultes, par M. Adrien Dubief; des Dons et Legs, par M. Théodore Tissier, etc..., n'ont pas d'autre origine.

La collection ne se confine pas, d'ailleurs, dans le Droit administratif entendu *stricto sensu ;* le droit public général, le droit constitutionnel, le droit international public y sont représentés ; des considérations économiques y trouvent leur place ; des chapitres de droit privé y sont insérés. Nous ne voyons là, au reste, qu'un avantage, ces diverses sciences étant appelées, croyons-nous, à se pénétrer chaque jour davantage, comme se pénètrent dans la réalité les besoins et les organisations dont elles font leurs objets. Le livre que nous envisageons plus spécialement en ce moment, porte précisément ce caractère. Une étude sur les droits et les devoirs des Français dans les pays d'Orient et d'Extrême-Orient semble être surtout une étude de droit privé. Mais elle doit s'appuyer sur le droit international public, puisque ce sont des capitulations et des traités qui définissent la situation de nos nationaux dans ces pays éloignés. Elle ne peut non plus manquer de toucher au droit administratif, puisqu'il faut nécessairement faire connaître les autorités chargées par la France de la protection de nos intérêts dans ces pays, le mode d'action de ces autorités, et les limites de leurs compétences.

C'est par ces derniers côtes surtout que le travail de MM. Dislère et de Moüy méritait sa place dans le Répertoire Administratif, et qu'il intéressera les lecteurs de la *Revue du Droit Public.*

Ce traité est, sans conteste, extrêmement complet. La première partie, une trentaine de pages environ, comprend un historique des relations entre la France et les pays d'Orient et d'Extrême-Orient. Bien entendu, c'est moins un historique narratif qu'un historique juridique. On y trouve surtout le relevé des traités qui ont défini la situation des Français en terres orientales. Et ce relevé est fait avec une minutie qui semble n'avoir rien dû laisser échapper. On pourrait plutôt lui reprocher de pécher par excès que par défaut. Car quelle nécessité y aurait-il, par exemple, de comprendre le Maroc au nombre des « pays d'Orient et d'Extrême-Orient » ? Il est vrai qu'il est un État musulman, mais il n'est pas, par rapport à la France un État oriental. Nous savons bien que les prédécesseurs de MM. Dislère et de Moüy parlaient aussi du Maroc dans leurs travaux. Mais il n'était vraiment pas nécessaire de les suivre sur ce point.

De beaucoup la plus longue est la seconde partie du livre qui comporte cent quatre-vingts pages. Elle traite surtout de droit privé. Elle envisage les droits personnels et réels, les droits relatifs à la religion, au commerce, à la juridiction qui compètent aux Français. Et pour cela elle parcourt successivement la Turquie, les autres États de la péninsule des Balkans, l'Égypte et les pays barbaresques, l'Arabie et

la Perse, la Chine, le Japon, la Corée, Siam et la Birmanie, voire même quelques petits États d'Afrique et d'Océanie, tels que les îles Sandwich, le Transvaal et la République de Libéria.

Il y aurait à répéter pour celle-ci, et même *a fortiori*, l'observation que nous venons de faire pour le Maroc. Quelque intéressants que soient les développements donnés par MM. Dislère et de Moüy aux questions rentrant dans ce vaste programme, il nous est impossible de nous y attarder ici : d'abord en raison de l'extrême multiplicité et diversité de ces problèmes, puis parce qu'ils relèvent surtout, et même presque exclusivement, du droit privé.

Disons seulement que les discussions juridiques des auteurs sont conduites avec beaucoup de méthode, que, bien que sobres, elles indiquent toujours les arguments sérieux à l'appui des thèses adverses en présence, qu'enfin, la raison de décider y est le plus souvent mise en lumière avec netteté. C'est assez pour que le jurisconsulte trouve profit à consulter ce livre dans les questions, rentrant dans son cadre, que la pratique le forcera à se poser. Regrettons seulement que, à côté de la situation juridique, les auteurs n'aient pu le plus souvent nous indiquer la solution de fait que ces problèmes reçoivent d'habitude par des arrangements locaux et l'intervention diplomatique, soit que les documents sur ces points fassent défaut, soit qu'ils ne soient pas de nature à être publiés.

Dans une troisième partie, de quatre-vingts pages environ, les auteurs traitent les questions d'organisation plus proprement administrative. Voici d'abord le régime des communautés françaises : assemblées de la « nation », réduites aujourd'hui à très peu de choses ; députés de la « nation » ; attributions des consuls comme officiers de l'état civil, et de leurs chanceliers comme notaires. Vient ensuite l'exposé des règles de la juridiction civile : composition des tribunaux consulaires, compétence, procédure, exécution, voies de recours, etc... La juridiction pénale est à son tour examinée : l'instruction, le jugement, l'exécution sont suivis en matière de contraventions, de délits et de crimes. Les attributions de police des consuls y sont rattachées.

Enfin, certains chapitres traitent les questions spéciales. Le protectorat de la France sur les établissements religieux en Orient ; ses droits sur la « concession » de Shanghaï ; l'organisation de l'école des Langues Orientales vivantes, destinée à former nos consuls. Et l'ouvrage se termine par plus de cent pages de textes diplomatiques, législatifs ou réglementaires, relatifs aux questions précitées, et par une table alphabétique soigneusement établie.

Nous ne quitterons pas ce livre sans avoir adressé à ses deux auteurs l'éloge qui leur est dû. Sans doute, les questions juridiques qu'il soulève ont été plusieurs fois discutées ailleurs, notamment dans un traité connu de M. Féraud-Giraud, conseiller à la Cour de Cassation. Mais c'est, du moins à notre connaissance, la première fois qu'elles sont précédées d'un historique aussi richement documenté, et mises

ainsi en rapport avec des notions d'ordre administratif qui ne pouvaient échapper à l'investigation de MM. Dislère et de Moüy, en leur qualité de membres du Conseil d'État. La variété des questions traitées dans ce livre est extrême : le diplomate peut y apprendre autant que le jurisconsulte; le praticien y trouvera un grand nombre de solutions clairement et fermement déduites; l'homme de science se plaira à y voir condensée, en un volume, la matière de plusieurs ouvrages étendus et, à divers titres, instructifs. Ajoutons que l'abondance des textes reproduits et des décisions citées permet presque toujours de contrôler l'opinion des auteurs : ce qui donne au lecteur, le plus ordinairement, le double plaisir de se trouver d'accord avec des écrivains de mérite, et de s'être fait pourtant, en un sens, sa conviction par soi-même.

RENÉ WORMS,
Docteur en droit, agrégé de l'Université.

La lutte pour l'existence et ses effets dans l'humanité, par M. ANGE VACCARO, avocat, directeur de la Bibliothèque du ministère de la justice, à Rome, ouvrage traduit en français par J. Gaure, avocat, 2e édition. Paris, Chevalier-Marescq et Cie, 1892, in-8°, VII-186 pages. Trois francs.

Il faut savoir gré à M. Gaure d'avoir rendu accessible au public français, par une élégante traduction, le livre intéressant de M. A. Vaccaro.

De la lutte pour l'existence, parmi les plantes et les animaux, il ressort que dans le plus grand nombre de cas, ce sont les meilleurs qui survivent. M. Vaccaro s'efforce de démontrer que, dans la société humaine, les effets de la sélection n'ont pas été jusqu'ici aussi bienfaisants. Ce ne sont pas les plus forts et les meilleurs, au point de vue physique, qui survivent et prospèrent. Sont-ce au moins les plus intelligents et les plus honnêtes? Pas davantage. « Regardez partout et dites-moi si c'est le talent et l'honnêteté qui triomphent, ou bien la fraude, l'intrigue, le vol, le mensonge, la lâcheté, la perfidie et toutes les passions les plus honteuses et les moyens les plus dégradants » (p. 170). M. Vaccaro qui fait un tableau si noir de la société actuelle et des effets qu'y produit la lutte pour l'existence ne nous indique pas très nettement dans son chapitre sur la *Sélection dans l'avenir* comment on pourra empêcher de pareils résultats de se produire. Peut-être serait-il plus simple de reconnaître que la loi darwinienne, en matière sociale, a de moins en moins d'application à mesure que la civilisation progresse et que l'idée de solidarité se répand, que la législation accumule tous les jours plus d'obstacles devant cette loi sauvage, et qu'on peut mesurer le degré de progrès d'un peuple aux institutions qui en sont le contre-pied le plus direct. Le regretté de Laveleye a écrit sur ce sujet, dans sa mordante critique de l'*Individu contre l'État* de M. Herbert Spencer, des lignes que l'on peut regretter de ne pas voir citées dans le livre de M. Vaccaro.

F. L.

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES FRANÇAIS

Le Correspondant. *Juillet, août, septembre 1895.*

LE DUC DE BROGLIE. — **La mission de M. de Gontaut à Berlin** (livr. des 25 juillet et 25 août). — Lorsque, à la fin de 1871, les relations diplomatiques furent rétablies entre la France et l'Empire allemand, le royaliste de grande famille qu'était M. de Gontaut-Biron fut choisi par M. Thiers pour l'ambassade de Berlin. Sa parenté avec les Radziwil lui assurait accueil dans la société prussienne, et les dispositions personnelles de l'Empereur le firent bien venir de la Cour. Quoique assez différemment vu par M. de Bismarck, il remplit sa mission avec utilité pour la France en mettant à son service et le même patriotisme de Français de vieille souche qui s'était si courageusement déployé chez d'autres de même provenance sur les champs de bataille de la Beauce, et le sens politique nécessaire. Il a laissé, paraît-il, des « Souvenirs », qui commentent, reflètent ou plus ou moins reproduisent sa correspondance. M. le duc de Broglie, qui les a vus, en a pris occasion d'écrire l'histoire de la tentative de troisième Restauration poursuivie par le parti dont il a été le représentant plus que le chef, en tout cas le principal et très distingué personnage, et, cette tentative ayant échoué, l'histoire rapide du gouvernement du 24 Mai, à l'extérieur surtout.

Les lecteurs qui ont vécu au milieu de ces circonstances trouveront que, dans ce travail, l'écrivain n'ajouterait rien qui n'ait été connu, si une fois dit et justifié à sa manière et à celle de ses amis pourquoi ceux-ci prirent l'attitude qui amena M. Thiers à résigner ses pouvoirs, il ne s'était pas préoccupé d'établir que M. de Bismarck et l'Italie se trompèrent à redouter, de leur part, l'avènement d'un gouvernement « ultramontain et clérical » devant tirer les conséquences de son principe par la réinstitution du pouvoir temporel du pape à Rome et, en Allemagne, par un tel appui prêté aux États catholiques que l'Unité allemande née de nos défaites viendrait à péricliter.

Quant à la conduite du parti envers M. Thiers, le duc de Broglie l'abrite sous les mêmes griefs qu'il y a vingt-quatre ans, à savoir que le chef du pouvoir exécutif avait demandé à tout le monde la neutralité, l'avait promise et en profitait pour favoriser les tendances républicaines; qu'ayant ouvert la session, à la fin de 1872, par la proposition de constituer définitivement la république, la guerre contre son pouvoir devint légitime de la part des monarchistes, de sorte que la commission des Trente agit licitement en lui rendant la vie à ce point difficile qu'il préféra abandonner l'autorité; qu'il s'en démit d'ailleurs par mouvement d'humeur tout simplement, quand de bonnes paroles lui auraient ramené assez d'hommes prêts à s'en contenter, mais qui ne les entendant pas sortir de sa bouche, le mirent en minorité au vote final.

Évidemment l'écrivain veut ne contrister ni son parti ni lui-même, sans quoi il aurait reconnu que ses amis avaient été fort loin d'attendre la fin de 1872 pour mettre de côté, eux, la neutralité convenue; qu'avant la fin de 1871, déjà, ils s'étaient assez prétendus maîtres de rétablir la monarchie pour que les Français qui n'en professaient pas le culte fussent en émoi; que dès le commencement de 1872 et tout le long de cette année, les menées dans ce sens s'étaient déve-

loppées toutes grandes, qu'elles menaçaient de pousser jusqu'aux suites extrêmes et inquiétaient par là vivement l'opinion, tandis qu'elles créaient hors de France, au point de l'éloigner désormais sans retour de tout allègement dans les conditions mises à la cessation de l'occupation ennemie, des appréhensions chez le politique rude à qui les événements avaient assuré l'omnipotence en Europe.

Voilà les faits dans leur réalité; l'écrivain a évité de la voir ce qu'elle fut. Naturellement il n'a pu discerner que ces faits produisirent celui-là même qui est resté le cheval de bataille de son parti contre M. Thiers, c'est-à-dire la proposition de revêtir d'une constitution définitive l'état de république latent où l'on se trouvait depuis dix-huit mois. Elle devait inévitablement surgir de cette situation. M. Thiers obéit, en la présentant, à l'esprit d'homme d'État qu'il possédait, et le parti pour lequel le duc de Broglie vient d'écrire eut l'étonnement de constater, à l'opposé de ce qu'un moment il s'était cru le droit de croire, que hors de France même l'entreprise avait pour effet d'accroître l'autorité de son auteur, loin que les inquiétudes dont ce parti la jugeait remplie effrayât personne. A cet égard, les fragments de correspondance que le duc de Broglie a empruntés aux « Souvenirs » de M. de Gontaut-Biron ne laissent point de doute et sont intéressants. Mais en définitive, son écrit ne saurait décider l'histoire dans le sens qu'il desire. Il rendra uniquement à ce parti l'office de lui donner l'apparence au moins de bonne figure que procure toujours, en France, une plume remplie d'aisance, d'esprit, d'ironie aimable et des multiples agréments que la distinction porte avec elle.

Au sujet des craintes d'ultramontanisme européen que l'avènement éventuel de la troisième Restauration suscita en Allemagne et en Italie, l'écrivain confirme leur intensité par les extraits mêmes que lui fournissent les « Souvenirs » de M. de Gontaut à diverses lettres échangées entre ce dernier et lui. Ces extraits démontrent que, pour le duc de Broglie lui-même, l'éventualité en question était de celles dont il importait de dissiper les préoccupations aux lieux qu'elles inquiétaient. Ils font voir qu'il s'y employait, mais qu'il n'y pouvait suffire. Certains principes, en effet, portent leurs fruits tout seuls, même malgré qui que ce soit se rencontrant pour penser qu'il y mettra à propos obstacle. Le duc de Broglie fait bon marché des ultramontains déclarés qui menaient la campagne; or ils ne se cachaient pas pour tenir de lui le même langage, et non sans fondement, la situation étant donnée. On le savait trop bien à Berlin et autour de Victor-Emmanuel; c'est pourquoi on ne tenait guère compte des assurances prodiguées, et pourquoi on y demeura comme en veillée des armes non seulement tout le temps que nous mîmes à payer notre rançon à partir des premiers mois de 1872, mais encore, après, jusqu'à ce que le courant politique prît définitivement une autre direction que celle où s'était complue la droite de l'Assemblée nationale. Personne, jusqu'ici, n'a précisé suffisamment combien cela a pesé sur les négociations de M. Thiers avec le vainqueur pour l'évacuation finale du territoire occupé

Sur tout cela, du reste, la parole reviendra probablement quelque jour à ce dernier. Comme M. de Gontaut-Biron, il a sans doute laissé des « Souvenirs » ils projetteront la lumière en des points où elle manque encore. On ne s'aventure guère à prédire qu'ils mettront l'histoire de son côté, et non uniquement dans son œuvre de libération, sur laquelle le duc de Broglie lui-même lui rend avec tout le monde de très élogieux témoignages, mais aussi dans l'entreprise qu'il tenta, à la fin de 1872, pour établir une constitution républicaine, tandis que d'autres ne trouvaient à faire rien de mieux sinon de ramener la France aux formes et surtout à l'esprit dont elle avait mis, depuis 1815, tant de persistance à vouloir sortir.

H. Doniol.

La Révolution française, revue d'histoire moderne et contemporaine, publiée par la Société de l'histoire de la Révolution (1). Année 1894.

I. — EDME CHAMPION. — **La conversion du comte d'Antraigues** (livr. de janvier, février et mars, 66 pages). — Le comte d'Antraigues, député d la noblesse de Villeneuve-de-Berg en 1789, apportait à Versailles des sentiments nettement hostiles à l'absolutisme royal et aux institutions de l'ancien régime. Ces sentiments, M. Champion s'efforce de démontrer qu'ils n'étaient pas particuliers à d'Antraigues, mais partagés par toute la noblesse, à l'exception seulement de la petite minorité qui vivait à Versailles. Il l'établit en citant les cahiers où la noblesse réclame une constitution, et prend vis-à-vis du roi une attitude plus haute, un langage plus libre que le Tiers-État. Les aspirations des deux ordres étaient donc les mêmes sur bien des points, et la noblesse n'avait pas à l'égard du Tiers les préventions qu'on lui prête. La preuve en est dans ce fait que la noblesse ne s'est pas prononcée d'une manière unanime et radicale contre le système du vote par tête, comme on le croit en général. C'est une erreur que M. Champion réfute en exposant les vœux contenus à cet égard dans les cahiers que renferment les *Archives parlementaires* de MM. Mavidal et Laurent. Sur 200 cahiers rédigés par la noblesse, 151 sont reproduits dans les *Archives* et 39 seulement repoussent d'une façon radicale l'idée du vote par tête, enjoignant aux députés de se retirer des États si le système du vote par ordre n'y prévaut pas ; 19 cahiers se prononcent pour le vote par ordre, mais sans enjoindre aux députés de quitter l'assemblée plutôt que d'accepter le système opposé ; 12 cahiers n'énoncent pas d'avis ; le système du vote par tête est adopté par le reste, c'est-à-dire par 81 cahiers, dont les uns adoptent le système d'une façon générale tandis que d'autres ne l'adoptent que pour certaines délibérations, les uns de bonne grâce, les autres avec plus de résignation que d'enthousiasme.

Le Tiers-État, de son côté, n'a pas eu, pendant les premiers mois de 1789, l'attitude hostile qu'on lui prête communément à l'égard de la noblesse. M. Champion fait observer que la violence du langage a été le fait de quelques écrivains isolés, comme le dessein de détruire le vieux monde de fond en comble pour établir la société sur de nouvelles bases. La moyenne des revendications populaires était si modérée que la noblesse même en convenait, et fit, en maints endroits, cahier commun avec le Tiers. Même quand les cahiers n'ont pas été communs, le Tiers-État s'est montré, dans les siens, rempli de déférence pour la noblesse, dont les honneurs et dignités ne sont attaqués presque nulle part. Aucune protestation n'est élevée contre ce fait que les deux premiers ordres ont la moitié des sièges dans les États, bien qu'ils ne forment guère que la centième partie de la nation. Sur la question même du vote par tête ou par ordre, les cahiers du Tiers sont loin d'être unanimes et résolus. « S'il n'y avait pas trop de présomption, dit M. Champion, à se prononcer sur un problème qui exigera de longues et délicates recherches, je dirais que l'accord entre les ordres n'était pas difficile à établir et que la plupart des mandats reçus de part et d'autre n'excluaient pas un compromis en vertu duquel le vote par tête aurait prévalu pour les questions financières ou même pour toutes celles d'intérêt général, tandis que le vote par ordre aurait été admis pour les autres. »

Si les tendances des deux ordres étaient si rapprochées et si les divergences étaient si peu profondes sur le mode de votation, comment la lutte a-t-elle éclaté d'une façon si vive au lendemain même de la réunion des États, portant

(1) In-8°, Paris, au siège de la société, 3, rue de Furstenberg. Abonnement annuel pour la France et pour l'étranger : 20 francs. La revue paraît le 14 de chaque mois.

d'abord et particulièrement sur le débat du vote par tête ou par ordre? Le Tiers-État, d'après M. Champion, n'est pas responsable de la rupture, et jamais ne s'est départi de la plus grande modération. Il a demandé que la vérification des pouvoirs fût faite en commun, mais en disant bien haut ne pas entendre préjuger ainsi la question du vote par tête ou par ordre, et vouloir, au contraire, la réserver. C'était la réserver, en effet, que vérifier en commun les pouvoirs, qui ne pouvaient être valables qu'à ce prix dans une assemblée des trois ordres, et c'était la trancher que vérifier séparément, ce qui rendait impossible pour jamais le vote par tête. Demande modérée, que la noblesse rejeta, dit M. Champion, avec une raideur incompréhensible et sans donner de motifs. Ce fut un changement radical dans l'attitude de la noblesse, une véritable conversion dont le comte d'Antraigues se fit l'apôtre, et M. Champion pense que le signal du changement fut donné de Versailles. Il rappelle, pour l'établir, la longue résistance de la noblesse à la vérification commune, et cette allégation si souvent reproduite par les députés nobles qu'ils ne peuvent accepter la vérification commune sans consulter au préalable leurs mandants ; puis il montre tous ces scrupules s'évanouissant dès que Louis XVI a publié sa « *Lettre à la Noblesse* », preuve évidente que l'ordre du roi seul avait déterminé la résistance, puisqu'il suffit d'un mot du roi pour la faire tomber. C'est donc qu'une alliance avait été conclue entre le roi et la noblesse pendant les premiers temps qui suivirent la réunion des États. La formation de cette alliance surprend quand on sait combien les cahiers de la noblesse s'écartent peu de ceux du Tiers et marquent peu de loyalisme monarchique. Quand et comment se produisit la conversion? On a parlé d'intérêts, de gens vendus, et M. Champion fait justice de ces explications en observant très justement que tous les nobles n'ont pas sans doute été vendus. L'explication qu'il donne n'est pas meilleure : « J'imagine, dit-il, que la noblesse rencontra aux Trianons les jardins d'Armide et le palais d'Alcine..... et que sa conversion fut l'effet magique d'un sourire, d'un enchantement...., mais ce n'est encore là qu'une hypothèse. » Peut-être alors eût-il été meilleur de laisser l'hypothèse, et ne pas déparer, par des insinuations de cet ordre, un article de grande valeur. L'explication cherchée ne réside-t-elle pas tout simplement dans l'effroi qui saisit la noblesse à l'approche de la liquidation féodale, et qui, la détachant du Tiers, lui fit chercher un appui près du roi? Le roi même ne dut-il pas accepter volontiers l'appui de la noblesse, dans l'affolement où la menace d'une révolution avait plongé la cour?

II. — H. MONIN. — **Les derniers corps de métiers en France (1776-1791), sens historique de leur institution** (livr. d'avril, 19 pages). — L'édit du 6 février 1776, « portant suppression des jurandes et communautés de commerce, arts et métiers, dans toute l'étendue du royaume », ne fut pas enregistré par tous les Parlements de France. Aussi, quand on voulut, après la disgrâce de Turgot, revenir sur la mesure qu'il avait fait adopter, on n'eut à légiférer (édit d'août 1776) que pour les seuls ressorts où l'enregistrement de l'édit de février avait consommé la suppression des corporations. Dans les autres ressorts, les anciennes corporations survécurent, mais non sans subir de profondes modifications, depuis le mois d'août 1776 jusqu'à la mise en vigueur de la loi des 2-17 mars 1791, qui supprima définitivement les maîtrises et jurandes. Entre ces deux dates se place une période intéressante de l'histoire du régime corporatif en France. M. Monin fait connaître quelle a été, pendant cette période, la politique royale à l'égard des corporations que l'édit de Turgot n'avait pas touchées. Il montre que cette politique tendit à deux buts : subordonner l'existence, le nombre et le régime des corporations à la volonté royale, unifier le plus possible la réglementation industrielle.

III. — F.-A. AULARD. — **Les derniers Jacobins** (livr. de mai, 73 pages). — Étude utile à consulter non seulement au point de vue de l'histoire politique, mais encore au point de vue de l'histoire de la liberté d'association et de la liberté de réunion sous le Directoire.

IV. — EDME CHAMPION. — **Les biens du clergé et la Révolution** (livr. de juin, 22 pages). — La mise des biens ecclésiastiques à la disposition de la nation (décret du 2 novembre 1789) fut-elle une spoliation, une contradiction à l'article de la Déclaration des Droits qui proclame la propriété inviolable et sacrée ? M. Champion tient pour la négative et cherche à démontrer sa thèse, sans s'occuper d'ailleurs de savoir si les biens ecclésiastiques avaient la valeur qui leur était attribuée en 1789, si l'on a bien fait d'user du droit que l'on avait de s'en emparer, si l'on en a tiré bon parti.

L'auteur n'insiste pas sur le côté juridique du débat, où la victoire lui paraît trop aisée. Il se contente de rappeler que les personnes morales vivent et meurent par un acte de la volonté du législateur, n'ayant de droits que ceux dont la jouissance leur est concédée ; d'où cette conséquence que le clergé français ne pouvait protester contre le décret du 2 mars 1789 en alléguant avoir la personnalité civile, dont peut-être, d'ailleurs, il n'était pas pourvu.

Le point de vue historique retient M. Champion plus longtemps. Recherchant dans le passé l'origine, la véritable nature et la destination légitime des biens du clergé, il découvre que, si l'Eglise a été largement dotée au moyen âge, ç'a a été par égard pour la mission qu'elle remplissait en célébrant le culte et secourant les pauvres. Dès l'origine, les biens de l'Église ont été regardés comme consacrés à Dieu, comme des biens dont le clergé n'était ni propriétaire ni usufruitier, mais seulement dispensateur ; et le clergé lui-même, adoptant cette manière de voir, en a pris argument pour faire déclarer les biens d'Église insaisissables et soustraits à l'impôt. M. Champion s'étonne que le clergé de 1789 ait changé de système et se soit dit propriétaire des biens dont on voulait le dépouiller. Les arguments invoqués en ce sens par le clergé sont rapportés par l'auteur ; il les critique, les déclare dépourvus de toute valeur, et conclut à la légitimité du décret de novembre 1789, prenant soin d'observer que les plus grands esprits et les plus modérés de la Constituante ne pensaient pas d'autre manière.

Un dernier point occupe M. Champion. Le décret qui met les biens ecclésiastiques à la disposition de la nation déclare que les frais du culte et le traitement des ministres du culte seront à l'avenir payés par l'État. Or, d'excellents esprits ont pensé que cette déclaration est la reconnaissance d'une véritable dette, l'obligation de subvenir aux dépenses ecclésiastiques ayant été considérée par les constituants comme corrélative à la mainmise de l'État sur les biens de l'Église. Contre cette opinion, M. Champion lutte avec énergie, et soutient que l'État peut, quand il le voudra, supprimer le budget du culte catholique sans méconnaître aucune dette proprement dite. L'argumentation n'est pas seulement énergique, mais pleine d'animosité contre l'Église ; tant de passion met en défiance le lecteur, qui ne sait plus s'il est en présence d'une étude historique, écrite pour instruire, ou d'un pamphlet politique, composée pour attiser les passions.

V. — CH. PORTAL. — **Un village pendant la Révolution : Cordes, chef-lieu de canton du Tarn** (livr. de juin, 26 pages). — F. CLÉREMBRAY. — **Le comté d'Eu au moment de la convocation des États généraux de 1789** (liv. de juillet et d'août, 59 pages). — Suivre pas à pas la marche de l'esprit révolutionnaire dans une petite cité du Midi, se rendre un compte exact de la façon dont les lois nouvelles y ont été appliquées, voilà le but que s'est proposé M. Portal en écrivant sa monographie, qui contient notam-

ment de curieux détails sur les affaires religieuses. — Monographie locale aussi, l'étude de M. Clérembray mérite d'être lue par quiconque est curieux de connaître les difficultés administratives de toute sorte auxquelles donnèrent lieu les élections de 1789.

VI. — F. A. AULARD. — **Les causes du 18 brumaire** (livr. de juillet, 21 pages). — Ce ne sont pas les circonstances immédiates que l'auteur étudie, les occasions d'où sortit le coup d'État, mais les causes générales, les raisons historiques qui rendirent le coup d'État possible, et firent accepter si volontiers par les Français la constitution de l'an VIII. La première raison, c'est qu'un peuple qui a été esclave pendant des siècles et s'est émancipé en si peu de temps revient à la servitude par une pente naturelle, surtout quand une élite intellectuelle n'existe pas chez ce peuple pour l'arrêter; or, la guillotine avait décapité la France pendant la Terreur. La seconde raison réside en ceci que la France révolutionnaire a été obligée de faire la guerre, d'où cette conséquence qu'il a fallu établir une dictature et ajourner la liberté pour sauver l'indépendance, condition première de la liberté; la Terreur est venue d'abord, organisée tout entière en vue de la défense nationale, transformant la France en un vaste camp militaire, où l'indiscipline est punie de mort; puis, quand est venue la victoire, l'armée s'est éprise de ses chefs, et comme l'armée avait absorbé toutes les forces vives de la nation, comme, d'autre part, les généraux avaient fait preuve à l'extérieur d'habileté politique en organisant les républiques italiennes, l'idée vint de confier au plus grand d'entre eux le soin d'organiser la république française. La troisième raison consiste en ce que la masse des Français n'avait jamais participé à l'exercice de la souveraineté politique, et ne devait, par conséquent, pas répugner beaucoup à abdiquer cette souveraineté entre les mains d'un homme. Qu'avait été la période monarchique de la Révolution, sinon le règne d'une aristocratie, celle des citoyens actifs ? Et, si la Convention fut élue au suffrage universel, la constitution de l'an III ne rétablit-elle pas aussitôt le cens électoral ? Enfin croit-on que ceux-là même qui prenaient part au vote dussent être bien attachés à leur prérogative, après que le principe de la souveraineté nationale eut reçu de si graves atteintes des coups d'État du Directoire ?

VII. — F. A. AULARD. — **Bonaparte et les poignards des Cinq Cents** (livr. d'août, 15 pages). — Que, le 19 brumaire an VIII, dans la salle de l'orangerie de Saint-Cloud, Bonaparte ait failli tomber sous les poignards des Cinq-Cents et n'ait été sauvé que par la protection de deux grenadiers, c'est une pure fable, inventée de toutes pièces pour faciliter le succès du coup d'État.

VIII. — **Le gouvernement révolutionnaire**, réimpression de textes officiels (livr. de septembre, 38 pages). — Le gouvernement révolutionnaire, décrété le 10 octobre 1793, a été organisé par un décret du 14 frimaire an II (4 décembre 1793) « sur le mode de gouvernement provisoire et révolutionnaire ». Ce décret est une véritable constitution, bien qu'on ne lui en ait pas donné le nom pour ne pas avoir l'air d'abroger celle de 1793, qui attendait toujours d'être mise en vigueur ; il consacra la dictature de la Convention et du Comité de salut public. C'est un document important, dont M. Aulard publie le texte, en le faisant suivre des circulaires interprétatives du Comité de salut public.

ROBERT BEUDANT,

Agrégé à la Faculté de droit de Grenoble.
Chargé des Cours de droit constitutionnel.

PÉRIODIQUES ESPAGNOLS

Revista general de Legislacion y Jurisprudencia. (REVUE GÉNÉRALE DE LÉGISLATION ET DE JURISPRUDENCE.) *Janvier-juin 1895.*

I. — P. DORADO. — **La Sociologia y el Derecho penal.** — *La sociologie et le droit criminel* (liv. janvier-février). — L'auteur étudie d'abord le problème général des relations entre la Sociologie et le Droit comme science, tout en exposant les diverses opinions courantes à ce sujet. Pour lui la Sociologie et le Droit sont la même chose.

La distinction qu'on fait entre elles a son origine dans le préjugé des théories dualistes, qui considèrent le Droit comme une catégorie différente de la vie, en dehors d'elle. Il n'y a pourtant pas de Droit hors de la vie, hors de la réalité, qui est non seulement sa substance, mais son occasion et son origine. Donc, la Sociologie ayant pour but l'étude de la réalité sociale, comprend en elle la connaissance de la modalité juridique. Cela se voit tout spécialement à propos du droit criminel. Le *criterium* sociologique a fait changer en lui le point de vue de ses questions fondamentales en le rapprochant de la vie. Ce n'est pas le *quantum* de pénalité, sans avoir égard au sujet criminel, qu'on cherche maintenant; c'est la détermination des *causes* particulières de chaque action criminelle et de chaque sujet. Ont changé de même les idées de « châtiment » des anciens auteurs, de « responsabilité », et celle de la fonction des juges et tribunaux. C'est que le Droit criminel commence à perdre le caractère abstrait qu'il avait pour devenir une science réaliste et positive.

II. — ENRIQUE UCELAY. — **Biografia de D. Manuel Cortina.** — *Biographie de D. Manuel Cortina* (livr. janvier-février). — D. Manuel Cortina a été un des avocats les plus illustres de l'Espagne. Né à Séville, en 1802, mêlé aux questions politiques qui troublèrent la patrie dans les deux premiers tiers de ce siècle, il fut nommé Ministre de l'Intérieur (*Gobernacion*) en 1840 et Président du Congrès des députés plus tard. Il lutta toujours pour les idées libérales. On lui doit la loi de procédure civile de 1855, et, dans la Commission des Codes, il travailla à fixer les bases du Code pénal, de la réforme du Code de commerce, de la loi d'organisation des tribunaux, de celle de la Procédure criminelle et autres. Comme avocat il fut le conseiller obligé de toutes les questions juridiques, civiles et politiques importantes. Il était très modeste. Sa mort eut lieu en 1872.

III. — MANUEL GIL MAESTRE. — **El socialismo y el anarquismo en sus relaciones con la criminalidad, y las causas economico-sociales de la misma.** — *Le socialisme et l'anarchisme dans ses rapports avec la criminalité et les causes économiques et sociales de celle-ci* (livr. janvier-février et mars-avril). — Ce long travail, commencé dans les livraisons de 1894, n'arrive qu'à son VIIe chapitre. L'auteur examine l'influence des lois et des erreurs économiques sur la criminalité et la misère dans les chapitres III à VII. Il faut attendre la fin de cette étude pour relever les conclusions de l'auteur, qui semble bien connaître la littérature de son sujet.

IV. — FRANCISCO DE ASIS PACHECO. — **Biografia de D. Joaquin Francisco Pacheco.** — *Biographie de D. Joaquin Francisco Pacheco* (livr. mars-avril). — Le nom de Pacheco est bien connu des publicistes de Droit public, et surtout de Droit criminel. Ses ouvrages sont : *Estudios de Derecho penal* (Etudes de droit criminel), *Comentarios al codigo penal* (Commentaires sur le Code criminel), *Comentarios à las leges de Toro* (Commentaires sur les lois

de Toro), *Estudios sobre las leges de desvinculación* (Etudes sur les lois de l'amortissement), *Ensayo sobre el recurto de nulidad* et *Juicio critico del Fuero-Juzgo* (Critique du *Fuero-Juzgo*). Il fut le fondateur (avec Bravo Murillo y Perez Hernandez) de la première revue juridique publiée en Espagne : le *Boletin de Jurisprudencia y Legislación* (1836). Né en 1808, il mourut en 1865.

V. — P. FIORE. — **De la personalidad juridica de los entes morales y de la personalidad juridica del Estado en el interior y en el exterior.** — *De la personnalité juridique des personnes morales et de la personnalité juridique de l'Etat à l'intérieur et à l'extérieur* (livr. janvier-février et mars-avril). — Cette étude a été commencée il y a longtemps dans la *Revue*. Nous ne pouvons pas remonter trop haut pour exposer sa doctrine. D'ailleurs les idées de l'éminent professeur de l'Université de Naples sont bien connues. Il arrive à la conclusion que les personnes morales étrangères, pourvu qu'elles soient capables de posséder et acquérir des biens, doivent être traitées comme les personnes morales nationales. La doctrine est la même pour ce qui concerne les Etats.

VI. — G. DE AZCARATE. — **La cuestion de Irlanda.** — *La question irlandaise* (livr. mars-avril). — L'auteur expose la façon dont a été envisagée cette question en Angleterre et examine ensuite les projets de M. Gladstone. Il résulte de ces projets que l'Irlande sera moins indépendante qu'une colonie et un peu plus que les États de la République de l'Amérique du Nord, et que cette indépendance aura un caractère exceptionnel et étrange dans la constitution générale du Royaume-Uni. Peut-être trouvera-t-on dès lors, une fois la réforme faite, qu'il faut assimiler la situation de l'Écosse et du pays de Galles à celle de l'Irlande, et alors on arrivera à établir une organisation homogène.

VII. — ADOLFO BUYLLA Y G. ALEGRE. — **La cuestion obrera y las leyes.** — *La question ouvrière et la législation* (livr. mars-avril et mai-juin). — Chapitre VI de cette étude très documentée. Il est consacré à l'examen de la législation suisse depuis 1815 jusqu'à 1881.

VIII. — FRANCISCO DE P. QUEREDA. — **Biographia de D. Antonio Aparisi y Guijarro.** — *Biographie de D. Antonio Aparisi et Guijarro.* — Aparisi y Guijarro a été un de nos meilleurs orateurs politiques et un avocat excellent. Député et sénateur, il figura dans l'opposition du parti libéral ; il était aimé et respecté de tous. M. Quereda raconte quelques traits de sa vie d'avocat qui révèlent un caractère énergique et une probité hors ligne.

RAFAEL ALTAMIRA,
Docteur en Droit,
Secrétaire du Musée pédagogique National de Madrid.

VARIÉTÉS

Les résolutions votées par le Congrès (1) pénitentiaire international de Paris.

Nous donnons ci-dessous le texte intégral des résolutions votées par le Congrès pénitentiaire international qui s'est tenu à Paris du 30 juin au 9 juillet 1895.

Ire SECTION. — (*Législation pénale.*)

QUESTION 1. — *Le malfaiteur ne doit-il être tenu pour récidiviste que s'il a renouvelé la même infraction? L'aggravation de la peine doit-elle être progressive à chaque récidive nouvelle qu'il commet?*

La récidive peut être, suivant la gravité des cas, générale, spéciale ou subordonnée à des conditions de temps. Sa répression doit être combinée en vue : 1° D'une aggravation progressive des peines, sauf l'exception ci-dessous formulée; 2° De l'infliction d'une pénalité plus rigoureuse au malfaiteur de profession. Il ne peut être dérogé par les tribunaux à la première de ces règles que s'ils reconnaissent l'existence de circonstances exceptionnellement atténuantes, par une décision expresse et motivée. La loi doit fixer un minimum spécial pour éviter l'abus des courtes peines. Pour le second cas, la loi doit fixer le nombre des condamnations à partir duquel il appartient aux tribunaux de décider, d'après la nature des condamnations encourues et le degré de perversité de l'agent, si l'inculpé est un malfaiteur de profession.

QUESTION 2. — *La transportation, dans le sens le plus large, peut-elle être admise dans un système rationnel de répression, et, dans l'affirmative, quel rôle particulier serait-elle appelée à remplir?*

Le Congrès est d'avis : Que la transportation, sous ses formes diverses avec les améliorations déjà réalisées et celles dont elle est susceptible, a son utilité, soit pour l'exécution des longues peines pour de grands crimes, soit pour la répression des criminels d'habitude et récidivistes obstinés.

QUESTION 3. — *Peut-on donner, dans un pays, un certain effet aux sentences pénales rendues à l'étranger?*

1° Il est désirable que les incapacités qui frappent une personne à raison des condamnations prononcées contre elle pour crime ou délit de droit commun par les tribunaux de sa nation la suivent de plein droit dans tous les pays. — 2° Il est désirable que le national condamné pour crime ou délit de droit commun à l'Etranger, encoure dans sa patrie les mêmes déchéances, incapacités et interdictions qu'il aurait encourues s'il y avait été condamné. Dans l'état actuel du droit international, le Congrès ne demande pas que ces déchéances, incapacités et interdictions soient le résultat direct de la sentence étrangère, mais qu'elles soient prononcées à la suite d'une action spéciale par les tribunaux de la patrie du délinquant. — 3° Le juge peut tenir compte dans la fixation de la peine des condamnations prononcées à l'Étranger, lorsqu'une nouvelle infraction vient à être commise sur le territoire national.

QUESTION 4. — *La victime du délit est-elle suffisamment armée par les lois*

(1) Le texte de ces résolutions est emprunté au *Bulletin du 5e Congrès pénitentiaire international*, n° du 13 juillet. Les rapports qui ont préparé les discussions et les votes ont été publiés dans le *Bulletin de la Commission pénitentiaire internationale*.

modernes à l'effet d'obtenir l'indemnité qui peut lui être due par le délinquant?

1° La législation pénale devra tenir compte, plus qu'elle ne l'a fait jusqu'à ce jour, de la nécessité d'assurer la réparation due à la partie lésée. — 2° Lorsque la plainte de la partie civile sera reconnue fondée, la partie civile ne pourra jamais être condamnée aux frais. La partie civile qui aura seulement joint son action à celle déjà engagée par le ministère public ne pourra, même si elle succombe, être condamnée qu'aux frais occasionnés par son intervention. — 3° Le bénéfice de l'assistance judiciaire pourra être accordé à la partie lésée devant la juridiction de répression. — 4° Le ministère public, au cas de poursuites correctionnelles ou criminelles, sera tenu de soumettre, sans frais, à la juridiction saisie, la demande de dommages-intérêts de la partie lésée, sauf le droit pour le ministère public de prendre, sur l'admission ou le rejet de la demande, telles conclusions qu'il appartiendra. — 5° L'indemnité allouée à la partie lésée sera garantie par un privilège général sur les biens meubles et immeubles du condamné, et ce privilège s'exercera concurremment avec celui du Trésor public pour les frais de justice. — 6° Le Congrès décide qu'il y a lieu de prendre en très sérieuse considération les propositions qui lui ont été soumises à l'effet d'attribuer à la partie lésée une portion des gains réalisés par le condamné au cours de sa détention, ou à l'effet de constituer une caisse spéciale des amendes sur les produits de laquelle les secours seraient accordés aux victimes d'infractions réprimées par la loi pénale ; mais, estimant qu'il ne possède pas, en l'état, des éléments suffisants d'appréciation pour la solution immédiate de ces questions, il décide d'en renvoyer l'étude plus approfondie au prochain Congrès international.

QUESTION 5. — *Y a-t-il lieu de maintenir dans la législation pénale la division tripartite en crimes, délits et contraventions? Dans la négative, quelle simplification convient-il d'apporter à cette division?*

1° La division tripartite est une division scientifique et rationnelle. — 2° Il n'y a pas lieu d'en proposer l'abandon aux États qui l'ont adoptée. — 3° Mais il peut être utile d'établir une corrélation entre la classification des infractions et la classification des juridictions : là où, pour arriver à cette corrélation, il est nécessaire de subdiviser la première catégorie des infractions sous le nom de délits majeurs et mineurs, ou même de crimes ou délits, cette division tripartite a un caractère pratique qui en justifie le maintien.

QUESTION 8 (1). — *Pour quel genre d'infractions à la loi pénale, sous quelles conditions et dans quelle mesure conviendra-t-il d'admettre dans la législation :* a) *Le système des admonitions ou remontrances adressées par le juge à l'auteur des faits reprochés et tenant lieu de toute condamnation?* b) *Le mode de suspension d'une peine, soit d'amende, soit d'emprisonnement, ou toute autre que le juge prononce, mais qu'il déclare ne devoir pas être appliquée au coupable, tant qu'il n'aura pas encouru de condamnation nouvelle?*

En matière pénale, l'application de l'admonition par le juge et celle du sursis à l'exécution de la peine après condamnation, conduisent à des résultats à peu près identiques ; en conséquence, il est inutile d'ajouter le système de l'admonition à celui du sursis à l'exécution de la peine. — Les législations qui reconnaissent aux tribunaux répressifs la faculté d'accorder le sursis à l'exécution de la peine aux délinquants primaires, condamnés à de courtes peines, renferment les meilleures dispositions connues.

II° SECTION. — (*Questions pénitentiaires.*)

QUESTION 1. — *Y a-t-il lieu de généraliser et d'unifier les procédés relatifs à*

(1) Les questions 6 et 7 figurent dans les 3° et 4° sections.

l'anthropométrie et d'examiner les conditions dans lesquelles une entente pourrait être recommandée à cet égard ?

Il y a un grand intérêt à arriver à une prompte entente internationale relative à l'unification des procédés anthropométriques.

QUESTION 2. — *Convient-il d'appliquer aux prisons de femmes des règlements particuliers pouvant être très différents de ceux établis pour les prisons d'hommes, aussi bien en ce qui concerne le travail que le régime disciplinaire et le régime alimentaire? Ne convient-il même pas d'appliquer à la femme un système particulier de pénalités ?*

1° Il est à la fois équitable et nécessaire de prévoir dans les règlements des prescriptions différentes pour les femmes et pour les hommes, tant au point de vue physique qu'au point de vue moral et intellectuel. — 2° Il est nécessaire d'instituer des établissements particuliers ou des quartiers spéciaux pour les femmes-mères. — Il est nécessaire de prévoir dans les règlements des dispositions adoucissant le régime disciplinaire et améliorant le régime alimentaire des femmes.

QUESTION 3. — *Peut-on admettre des peines privatives de liberté au cours desquelles le travail ne soit pas obligatoire ? Le travail dans toutes les prisons n'est-il pas indispensable comme élément d'ordre, de préservation, de moralisation et d'hygiène ?*

Le travail manuel doit, en règle générale, être rendu obligatoire pour toutes les peines emportant privation de liberté.

QUESTION 4. — *Les détenus ont-ils droit au salaire ? — Ou bien le produit du travail doit-il être employé, d'abord, à couvrir les dépenses d'entretien de tous les condamnés de même catégorie, sauf à attribuer à chacun d'eux une part fixe de ce produit et à donner, à titre de récompenses, des gratifications aux plus méritants ?*

Le détenu n'a pas droit au salaire. Il existe pour l'État un intérêt à donner une gratification au détenu.

QUESTION 5. — *Dans le but d'agir sur les détenus autant par l'espérance que par la crainte, convient-il de multiplier les récompenses ?*

Sans discuter la question des systèmes pénitentiaires, le Congrès estime qu'il n'est pas désirable que les récompenses soient multipliées.

QUESTION 6. — *Dans quelle forme et dans quelles conditions doivent être prononcées et appliquées les peines disciplinaires ?*

1° Un règlement affiché dans la prison doit prévoir les principales infractions et indiquer les différentes pénalités. — 2° La peine doit être prononcée après enquête sérieuse et après avoir entendu le détenu. — 3° La sentence doit faire connaître pendant combien de temps la peine sera subie.

QUESTION 7. — *Dans l'intérêt de la discipline générale et de l'amendement des condamnés, vaut-il mieux faire la sélection des meilleurs ou des pires ?*

Il y a lieu de faire d'abord la sélection des pires.

QUESTION 8. — *D'après quel principe doit être fait le calcul de la durée de la peine pour les condamnés atteints d'aliénation mentale ;* a) *Quand ils sont enfermés dans des asiles spéciaux dépendant de l'administration pénitentiaire ?* b) *Quand ils sont transférés dans des asiles d'aliénés proprement dits ?*

Dans le calcul de la durée de la peine pour les condamnés atteints d'aliénation mentale doit être compté le temps pendant lequel : — 1° Ils sont enfermés dans des asiles spéciaux dépendant de l'administration pénitentiaire ; — 2° Ils sont transférés dans des asiles d'aliénés proprement dits. — Si la législation accorde une réduction du temps d'emprisonnement fixé par la sentence, sous condition que la peine sera subie en cellule, le Congrès est d'avis que le condamné aliéné

doit continuer à bénéficier de cet avantage, alors même que, pendant la démence, il aurait été remis au régime dit « en commun ». — Le Congrès émet le vœu qu'au programme de la 2e Section du VIe Congrès soient incluses les deux questions suivantes : — 1° Quelles seraient les règles à adopter pour garantir la possibilité du contrôle médical permanent de l'état mental des détenus ? — 2° Comment doivent être organisés les asiles ou les quartiers destinés aux détenus aliénés afin que les exigences du traitement puissent être conciliées avec la répression ? »

QUESTION 9. — *A-t-il été suffisamment tenu compte jusqu'à présent, dans le régime des prisons, de l'influence des exercices physiques au point de vue du reclassement des condamnés? Dans la négative, quels moyens seraient à recommander?*

Il est désirable que ce soit le travail et non la gymnastique qui serve au reclassement des détenus.

IIIe SECTION — (*Moyens préventifs.*)

QUESTION 1. — *Quelles mesures conviendrait-il de prendre pour empêcher que les détenus dissipent leur pécule à la sortie de la prison, et, se trouvant ainsi sans ressources, soient amenés presque fatalement à tomber dans la récidive?*

1° Il est désirable que le condamné n'ait pas à sa sortie de prison la libre disposition de son pécule. — 2° Le Congrès émet le vœu que le pécule du libéré soit confié, chaque fois que son importance, la moralité du libéré, ou d'autres circonstances, justifient une mesure de ce genre, soit à une caisse d'épargne, soit à une autorité du lieu où le libéré va se fixer, soit à une société de patronage offrant toutes les garanties nécessaires, soit à des personnes agréées par l'Administration, pour lui être remis d'après ses besoins présumés ou reconnus. — 3° Le Congrès émet, en outre, le vœu qu'il soit de préférence recouru à l'intervention des sociétés de patronage.

QUESTION 2. — *Comment doivent être organisées les écoles et les bibliothèques des prisons, afin qu'elles puissent vraiment servir aux détenus, prévenus et condamnés? Y a-t-il lieu, notamment, de mettre entre les mains des détenus des publications périodiques et autres qui leur seraient particulièrement destinées?*

1° Les écoles doivent être organisées de manière à servir également aux détenus, prévenus ou condamnés, qui sont illettrés et à ceux qui possèdent déjà une certaine instruction. Elles doivent leur procurer, non seulement les connaissances qui leur font défaut, mais aussi un enseignement propre à les moraliser. Cet enseignement, sans blesser les croyances confessionnelles d'aucun détenu, doit être pénétré de l'esprit religieux, élément indispensable de moralisation, — 2° Les bibliothèques ayant également pour but principal l'instruction et la moralisation des détenus, doivent être organisées dans le même esprit. Elles contiendront, outre des livres religieux et moraux, des ouvrages intéressants : livres de voyage, romans honnêtes, publications illustrées, telles que le « Magasin pittoresque », etc... — C'est à l'administration qu'il appartient de les constituer. Toutefois, elle peut accepter le concours des particuliers ou des associations libres, notamment pour procurer aux détenus étrangers des livres écrits dans leur langue. — Dans ce dernier but, il y a lieu de recommander l'échange de livres ou autres publications entre les administrations des différents pays. — 3° Il y a lieu de mettre entre les mains des détenus une publication hebdomadaire spéciale dont la rédaction serait contrôlée par l'administration.

QUESTION 3. — *Quelles mesures sont à prendre dans l'intérêt de la sécurité sociale contre les délinquants irresponsables, ou contre ceux dont la responsabilité est diminuée au moment du crime ou du délit (faiblesse d'esprit, aliénation mentale, etc.)?*

1° Le Congrès pénitentiaire international émet le vœu : — Que des asiles ou des quartiers spéciaux soient affectés à l'internement, en vertu d'une décision de l'autorité judiciaire, des aliénés poursuivis ou condamnés par elle, et relaxés ou acquittés en raison de leur état mental. — 2° Il y a lieu d'adopter le principe de la triple intervention : *a*) de l'autorité judiciaire ; *b*) de l'autorité administrative ; *c*) des médecins de l'asile, pour autoriser la sortie de ces aliénés.

QUESTION 4. — *L'internement à durée illimitée, par voie administrative, dans des maisons de travail, des vagabonds adultes en état de récidive, ne serait-il pas préférable aux condamnations à durée limitée ?*

1° La société a le droit de prendre des mesures de préservation sociale, même coercitives, contre les mendiants et les vagabonds. A ce droit correspond le devoir d'organiser, suivant une méthode rationnelle, l'assistance publique, les secours privés et le patronage. — 2° Il y a lieu de traiter différemment les mendiants et vagabonds, suivant qu'il s'agit : — *a*) d'indigents invalides ou infirmes ; — *b*) de mendiants ou vagabonds accidentels ; — *c*) de mendiants ou vagabonds professionnels. — Les premiers doivent être assistés tant qu'ils n'ont pas recouvré la force nécessaire pour retrouver les moyens d'existence. — Les seconds relèvent de l'assistance publique ou privée, et doivent être recueillis dans des refuges ou stations de secours, méthodiquement organisés, où le travail sera obligatoire. — Les troisièmes doivent être l'objet d'une répression sévère de nature à empêcher la récidive. — 3° La mesure la plus efficace contre les professionnels est l'internement prolongé, en vertu d'une décision judiciaire, dans les colonies spéciales de travail. Les internés devront être libérés dès que, soit par suite de leur amendement, soit par suite de chances de reclassement, leur détention ne paraîtra plus nécessaire. — Le travail dans ces colonies doit être envisagé, non seulement comme moyen de répression, mais encore, et surtout, comme facteur de reclassement. — (Ces résolutions s'appliquent également à la question 6 de la 1re Section.)

QUESTION 5. — *Quels sont, au point de vue préventif, les avantages des asiles pour le traitement curatif des ivrognes, et quels sont les résultats obtenus dans ces établissements ?*

Le Congrès, ému des progrès croissants de l'alcoolisme, dont la cause principale réside dans la consommation des alcools non rectifiés ou des boissons artificiellement composées, et dont l'influence se manifeste chaque jour davantage sur le développement de la criminalité, émet le vœu que, pour combattre ce fléau, les pouvoirs publics combinent leur action avec celles des associations libres pour des mesures prophylactiques et thérapeutiques. — Parmi les mesures prophylactiques, le Congrès recommande, d'une part, la réglementation des cabarets, la limitation de leur nombre, le dégrèvement des boisons hygiéniques, la rectification des alcools d'industrie, et, d'autre part, les ligues de tempérance avec les institutions, les établissements et la propagande qu'elles organisent pour agir librement sur les mœurs et les habitudes — Au point de vue thérapeutique, chaque pays devra créer des asiles d'alcooliques, dans lesquels le travail sera largement organisé ; — leur nombre sera déterminé d'après le chiffre des alcooliques dans chaque région. — Des dispositions législatives régleront les placements dans ces asiles suivant que l'alcoolisé demandera lui-même à se faire traiter, qu'il aura été l'objet de condamnations en récidive pour délits d'ivresse, que son état habituel d'ivrognerie deviendra un péril pour lui-même et pour la sécurité d'autrui. La sortie des alcooliques de ces établissements sera également réglée par la loi.

IVe SECTION. — (*Questions relatives à l'enfance et aux mineurs.*)

QUESTION 1. — *En ce qui concerne les jeunes garçons, ne convient-il pas de*

reculer la limite de la minorité pénale jusqu'à l'âge de l'engagement militaire? (Il faut entendre, par minorité pénale, la période pendant laquelle le juge peut prononcer l'acquittement pour manque de discernement, sauf envoi dans un établissement d'éducation correctionnelle.)

Il convient de fixer la limite de la minorité pénale à l'âge de dix-huit ans, à condition que les enfants envoyés dans une maison d'éducation correctionnelle après l'âge de seize ans ne seront pas confondus avec les autres.

QUESTION 2. — *Dans quels cas le droit de garde par l'État serait-il utilement substitué à la déchéance de la puissance paternelle ? Convient-il de conférer, dans toutes les circonstances, aux tribunaux de répression eux-mêmes, le soin de statuer sur le droit de garde ?*

1° La privation du droit de garde doit pouvoir être, dans les cas dont les tribunaux seraient appréciateurs, substituée à la déchéance de la puissance paternelle. — 2° La juridiction civile est celle de droit commun pour statuer sur les questions intéressant les mineurs au point de vue de la tutelle et du droit de garde. Mais les tribunaux de répression, saisis d'une affaire dénotant l'indignité des parents, pourront eux-mêmes leur retirer le droit de garde.

QUESTION 3. — *N'y a-t-il pas lieu de substituer, au type unique de la maison de correction, une série d'établissements appropriés aux diverses catégories de mineurs (selon la loi pénale) sous des noms différents ? Ne convient-il pas notamment de réserver l'école de préservation, maison de premier degré, aux simples mendiants et vagabonds ? Quelle serait la manière la plus efficace de combattre au point de vue préventif la mendicité et le vagabondage des mineurs ?*

QUESTION 4. — *Par quelle autorité doit-il être statué sur le sort des enfants coupables de fautes ou d'infractions ? Sur quels éléments et d'après quels principes doit-il être décidé si ces fautes ou infractions doivent entraîner :* a) *Soit une condamnation pénale et l'incarcération dans un établissement pénitentiaire proprement dit ?* b) *Soit le placement dans un établissement de correction spécial pour l'enfant vicieux ou indiscipliné ?* c) *Soit l'envoi dans un établissement d'éducation destiné aux pupilles sous la tutelle de l'autorité publique ? L'âge des enfants doit-il être le seul élément à considérer pour opérer ce partage et déterminer les décisions, et dans quelles conditions le serait-il ?* d) *D'après quels principes et suivant quelle procédure les enfants internés dans les dits établissements pourront-ils être libérés provisoirement, conditionnellement ou définitivement ?* e) *Quelles conditions doivent être exigées pour que les mineurs puissent être considérés comme récidivistes et quelles conséquences la récidive doit-elle entraîner à leur égard ?*

1° Les enfants traduits en justice pourront, suivant leur âge, la nature des actes pour lesquels ils auront été traduits, et leur degré de discernement, être envoyés dans des établissements publics ou privés ayant soit un caractère de bienfaisance ou de préservation, soit un caractère de réforme. — Les enfants de moins de douze ans seront toujours envoyés dans des établissements de préservation. Les enfants condamnés seront envoyés dans des établissements ou quartiers spéciaux. — 2° Il est à souhaiter que la dénomination donnée à ces établissements ne soit pas de nature à porter préjudice à l'avenir des enfants. — 3° Il appartient à l'autorité judiciaire de décider si l'enfant sera remis à la tutelle administrative. Le choix du régime et, s'il y a lieu, le changement à y apporter appartiendront à l'autorité chargée de l'éducation de l'enfant. — 4° (La réponse à la question relative à la récidive est renvoyée à la 1re Section.). — 5° La mise en liberté provisoire sera prononcée toutes les fois que l'enfant qui en est l'objet sera considéré comme ayant reçu une instruction scolaire et pro-

fessionnelle suffisante, après avis de l'autorité administrative, et pourvu qu'il soit justifié que l'enfant sera l'objet d'une surveillance continue, qu'il aura du travail assuré et qu'il sera pourvu à tous ses besoins matériels et moraux. — 6° Pour empêcher les enfants de devenir des vagabonds ou des mendiants ; il faut : A) Priver les parents indignes du droit de les élever, et punir les entrepreneurs de mendicité ; B) Aider les parents honnêtes, mais incapables de surveiller suffisamment leurs enfants, à remplir leur mission : *a*) En veillant à l'application stricte des lois scolaires ; *b*) En instituant des garderies, des crèches, salles d'asiles ou écoles maternelles ; C) Offrir aux adolescents orphelins ou abandonnés le moyen d'éviter le vagabondage et la mendicité, en les recevant dans des asiles temporaires spéciaux de travail, et ne traiter en délinquants que les vagabonds ou mendiants volontaires. — 7° S'il est constaté que la situation de l'enfant vagabond ou mendiant est imputable à la faute ou à la négligence des personnes qui ont autorité sur lui, celles-ci seront poursuivies et frappées d'un emprisonnement, d'une amende et de l'interdiction de leurs droits civiques, ou d'une de ces trois peines seulement, sans préjudice de la déchéance des droits de la puissance paternelle ou de la destitution de la tutelle. — 8° Dans ce cas, et après l'organisation des mesures préventives, les parents coupables de n'avoir pas surveillé l'enfant pourront être déclarés, en tout ou en partie, responsables des frais de garde et d'éducation des mineurs. — 9° Les logeurs et les cabaretiers qui donneront, d'une manière permanente ou passagère, asile à des mineurs pour se livrer à la débauche, seront condamnés à une peine correctionnelle. — Après la première infraction, la fermeture de l'établissement pourra être ordonnée par le tribunal ; elle sera obligatoire en cas de récidive.

QUESTION 5. — *N'est-il pas nécessaire d'assigner dans les établissements de jeunes détenus une large part à l'éducation physique rationnelle ?*

Le rôle prépondérant dans l'éducation physique rationnelle sera réservé au travail professionnel et particulièrement au travail agricole en plein air, pour les deux sexes.

QUESTION 6. — *Convient-il de fixer un minimum de durée pour l'envoi en correction des mineurs (selon la loi pénale)? Convient-il de décider que, dans tous les cas où ces mineurs auront été condamnés, ils seront envoyés jusqu'à leur majorité (selon la loi civile) dans une maison d'éducation pénitentiaire ?*

1° Lorsque la mise à la disposition du gouvernement ou la mise sous tutelle administrative a été prononcée, elle doit l'être jusqu'à la majorité. — 2° Il y a lieu de décider que dans les cas où les mineurs auront été condamnés, ils seront placés sous la tutelle administrative jusqu'à leur majorité civile. — 3° Dans les deux cas, une décision pourra mettre fin à cette tutelle, quand l'autorité trouvera que la tâche éducative sera terminée.

QUESTION 7. — *Comment et par qui les placements individuels, dans les familles, des enfants sortant des colonies pénitentiaires, assistés ou moralement abandonnés, devraient-ils être surveillés? Dans quelles limites pourrait-il être fait utilement appel dans ce but aux sociétés de patronage ?*

Les placements individuels des enfants placés sous la tutelle administrative ou mis à la disposition du Gouvernement ne peuvent être surveillés efficacement que par des sociétés de patronage.

QUESTION 8. — *Quels seraient les moyens de prévenir et de réprimer la prostitution des mineurs (selon la loi pénale) ? Ne serait-il pas désirable qu'une entente intervînt entre les différents États dans le but de prévenir la prostitution des jeunes filles placées à l'étranger et trop souvent livrées au vice par les manœuvres de certaines personnes ou de certaines agences ?*

1° L'embauchage par réclame ou par fraude pour la prostitution, l'emploi des mêmes moyens pour contraindre toute personne même majeure à se livrer à la prostitution, doivent être sévèrement réprimés, avec aggravation de la peine en cas de récidive. — 2° Il y a lieu de provoquer une conférence des délégués des gouvernements pour prendre des mesures internationales contre la traite des blanches. — 3° Les meilleurs moyens de réprimer la prostitution sont : *a*) élever jusqu'à quinze ans l'âge auquel la séduction est considérée comme attentat aux mœurs ; — *b*) multiplier le nombre des écoles de réforme, asiles, refuges et autres établissements du même genre destinés aux jeunes filles mineures qui ont commis des fautes contre les mœurs. — 4° reconnaissant l'influence de l'éducation religieuse sur la moralité publique, il faut respecter le rôle important qui doit toujours lui être réservé. — 5° Tout mineur de l'un ou l'autre sexe âgé de moins de dix-huit ans, saisi en état habituel de prostitution, sera conduit, après instruction ou enquête, devant un tribunal qui, suivant les circonstances, ordonnera la remise à ses parents ou son envoi jusqu'à la majorité civile dans tel établissement de correction, d'éducation ou de réforme, ou telle famille honorable qu'il désignera. — 6° Le Congrès émet le vœu que la question de la réglementation de la prostitution soit mise à l'ordre du jour d'un prochain congrès.

Le Congrès émet le vœu que, dans le plus bref délai possible, il s'établisse entre les différents États et plus spécialement dans les régions frontières d'États limitrophes, des relations de patronage international des jeunes libérés et des enfants abandonnés. Ce patronage international aura pour but non seulement de venir en aide aux jeunes gens, aux enfants susvisés, mais surtout de veiller à ce qu'ils soient promptement dirigés sur leur pays d'origine et confiés, s'il y a lieu, aux sociétés de patronage de ce pays.

Les prix du comte Rossi à la Faculté de droit, en 1895.

LÉGISLATION CIVILE, prix : 2,000 francs. La Faculté avait proposé le sujet suivant : *Des clauses de non-responsabilité et des assurances de la responsabilité des fautes.*

Quatre mémoires ont été déposés. La Faculté a décerné le prix à M. BOUTAUD (François), avocat à la cour d'appel de Paris.

DROIT CONSTITUTIONNEL, prix : 2,000 francs. La Faculté avait proposé le sujet suivant : *De l'initiative parlementaire.* — L'analyser. — En retracer l'histoire. — Étudier les moyens qui ont été employés en divers pays ou qui peuvent être proposés pour en prévenir ou en atténuer les abus.

Quatre mémoires ont été déposés. La Faculté a décerné le prix à M. LARCHER (Eugène-Émile), avocat à la cour d'appel de Nancy.

La réorganisation des études juridiques en France (1).

Nous reproduisons, pour compléter les textes que nous avons publiés dans les deux numéros précédents de la *Revue*, sur la réorganisation des études juridiques en France, les deux décrets du 1er août 1895 qui fixent les tarifs des droits d'examen, de certificat d'aptitude et de diplôme à percevoir pour le doctorat en droit et pour la licence en droit, ainsi que la loi du 28 juillet 1895 portant fixation de la rétribution à verser par les étudiants pour les conférences.

Décret du 1er août 1895 fixant les tarifs des droits à percevoir pour le doctorat en droit.

ART. 1er. — Les droits d'examen, de certificat d'aptitude et de diplôme à per-

(1) Voir les numéros de mai-juin et de juillet-août 1895.

cevoir au profit du Trésor public pour le doctorat en droit, tel qu'il est organisé par le décret du 30 avril 1895, restent fixés à la somme de 440 francs et sont répartis de la manière suivante :

Deux examens (60 fr. par examen)	120
Deux certificats d'aptitude (40 fr. par certificat)	80
Thèse	100
Certificat d'aptitude	40
Diplôme	100
Total	440

ART. 2. — Les étudiants ayant passé les trois examens de doctorat d'après le régime ancien, qui, par application de l'article 15 du décret du 30 avril 1895 n'auront plus que la thèse à soutenir, acquitteront les droits ci-après :

Thèse	40
Certificat d'aptitude	30
Diplôme	100
Total	170

ART. 3. — Les étudiants ayant subi les premiers examens de doctorat d'après le régime ancien, qui, par application de l'article 15 du décret précité, n'auront plus que la thèse à soutenir, acquitteront les droits ci-après :

Thèse	100	240
Certificat d'aptitude	40	
Diplôme	100	
Droit complémentaire		20
Total		260

ART. 4. — Les étudiants ayant subi le premier examen d'après le régime ancien, qui, par application de l'article 15 du décret précité, n'auront plus que le deuxième examen et la thèse à subir, acquitteront les droits ci-après :

2e examen de doctorat.	Examen	60	110
	Certificat d'aptitude	40	
	Droit complémentaire	10	
Thèse		100	240
Certificat d'aptitude		40	
Diplôme		100	
Total			350

ART. 5. — Les candidats reconnus aptes au grade avec l'une des mentions prévues au décret du 30 avril 1895, qui voudront obtenir l'autre par application de l'article 7 dudit décret, seront tenus de consigner les droits ci-après :

Examen	30	50
Certificat d'aptitude	20	
Thèse		50
Certificat d'aptitude		20
Diplôme		50
Total		170

ART. 6. — Tout candidat qui, sans excuse jugée valable par le jury, ne répond pas à l'appel de son nom, le jour qui lui a été indiqué pour l'examen, perd le

montant des droits d'examen qu'il a consignés. Il est fait remboursement aux candidats ajournés des droits de certificat et de diplôme.

Décret du 1er août 1895 fixant les tarifs des droits à percevoir pour la licence en droit.

ART. 1er. — Les droits d'examen, de certificat d'aptitude et de diplôme à percevoir au profit du Trésor public pour la licence en droit, telle qu'elle est organisée par le décret du 30 avril 1895, restent fixés à la somme de 740 fr. et sont répartis de la manière suivante :

1er Examen de baccalauréat.

1 épreuve à	100	140
1 certificat d'aptitude à	40	

2e examen de baccalauréat.

2 épreuves à 60 fr	120	300
2 certificats d'aptitude à 40 fr	80	
Diplôme	100	

Examen de licence.

2 épreuves à 60 fr	120	300
2 certificats d'aptitude à 40 fr	80	
Diplôme	100	
Total égal		740

ART. 2. — Les candidats admis ou ajournés à l'un des examens, tels qu'ils sont déterminés par le décret du 28 décembre 1880, continueront à acquitter, pour les examens qu'ils auront à subir ou à renouveler, les droits établis par l'article 1er du décret du 8 janvier 1881. Toutefois le diplôme de licencié ne sera jamais délivré qu'après acquittement de la totalité des droits fixés par l'article 1er du présent décret (740 fr.).

ART. 3. — Tout candidat qui, sans excuse jugée valable par le jury, ne répond pas à l'appel de son nom le jour qui lui a été indiqué, perd le montant des droits d'examen qu'il a consignés. Il est fait remboursement aux candidats ajournés des droits de certificat d'aptitude et de diplôme.

ART. 4. — Le présent décret recevra son application à partir du 1er avril 1896.

Loi du 28 juillet 1895 portant fixation de la rétribution à verser par les étudiants pour les conférences dans les Facultés de droit

ARTICLE UNIQUE. — A dater du 1er novembre 1895, il sera perçu par les Facultés de droit, des étudiants qui se feront inscrire pour prendre part aux travaux des conférences, une rétribution de cinquante francs (50 fr.) par semestre.

Des dispenses de cette rétribution seront accordées dans chaque Faculté, jusqu'à concurrence du dixième des étudiants inscrits pour les conférences.

L'emploi des rétributions perçues sera déterminé par arrêté ministériel, après avis du Conseil de la Faculté.

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(AOUT ET SEPTEMBRE 1895)

ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE. ÉLECTIONS ET LÉGISLATION ÉLECTORALE. QUESTIONS POLITIQUES

Élections pour le renouvellement des *Conseils généraux*. Résultats des scrutins des 28 juillet et 4 août 1895 (*J. O.*, 9 août et 11 août 1895, p. 4615 et 4668).

Élections pour le renouvellement des *Conseils généraux d'Algérie*. Résultats des scrutins des 28 juillet et 4 août 1895 (*J. O.*, 15 août 1895, p. 4720).

RELATIONS INTERNATIONALES

Roumanie. — LOI du 27 juillet 1895, portant approbation de l'arrangement signé à Bucarest, le 11 mars (27 février) 1895, entre la France et la Roumanie pour la répression des *fausses indications sur les marchandises* (*J. O.*, 9 août 1895, p. 4605).

Le texte de l'arrangement sera publié officiellement après l'échange des ratifications.

Suisse. — LOI du 30 juillet 1895, portant approbation d'un article additionnel à la convention sur les *rapports de voisinage* et la surveillance des forêts limitrophes, du 23 février 1882, entre la France et la Suisse (*J. O.*, 15 août 1895, p. 4717).

Suisse. — DÉCRET du 23 août 1895, portant promulgation de l'article additionnel à la convention sur les *rapports de voisinage* et sur la surveillance des forêts limitrophes du 23 février 1882, conclu à Berne le 25 juin 1895, entre la France et la Suisse (*J. O.*, 25 août 1895, p. 4841).

Suisse. — INSTRUCTIONS du Conseiller d'État, directeur général des Douanes, en date du 25 août 1895, pour l'application de l'article additionnel (*J. O.*, 25 août 1895, p. 4841).

Chaque pays a la faculté d'importer annuellement dans l'autre pays sous le payement de la moitié des droits du tarif le plus réduit, selon l'espèce, une quantité maxima de 15,000 tonnes de bois sciés provenant des scieries situées dans un rayon de 10 kilomètres de la frontière.

Suisse.— LOI du 16 août 1895 portant modificationde la loi du 11 janvier 1892 (*Tarif des douanes*) (*J. O.*, 16-17 août 1895, p. 4729).

Suisse. — DÉCRET du 16 août 1895 relatif à l'application du tarif minimum de douanes aux *marchandises originaires de la Suisse* (*J. O.*, 16-17 août 1895, p. 4732).

Suisse. — INSTRUCTIONS, en date du 17 août 1895, du Conseiller d'État, directeur général des Douanes, pour l'exécution de la loi du 16 août 1895 (*J. O.*, 16-17 août 1895, p. 4732).

A l'égard des produits qu'elle dénomme la loi du 16 août 1895 remplace le tarif minimum établi par la loi générale de douanes du 11 janvier 1892. Pour les autres articles, le tarif minimum résultant des lois des 11 janvier 1892, des 30 juin et 4 juillet 1893, et des 27 février, 14 et 17 novembre 1894, est maintenu en vigueur. Le tarif général ne subit aucune modification.

LÉGISLATION CIVILE

Loi du 31 juillet 1895, portant modification aux lois du 21 juillet 1881 et du 2 août 1884, relatives aux *ventes et échanges d'animaux domestiques*. (*J. O.*, 2 août 1895, p. 4473).

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE. NAVIGATION

Décret du 28 août 1895 portant modifications au règlement général du *pilotage du premier arrondissement maritime* (*J. O.*, 2 septembre 1895, p. 5113).

Articles modifiés : 235, 236, 239, 241, 242 *ter*, 245, 249, 250, 280, 281, 313.

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE

Décret du 17 août 1895 modifiant l'article 15 et l'article 17 du décret du 4 avril 1892 relatifs aux encouragements spéciaux à donner à la *sériculture* (*J. O.*, 21 août 1895, p. 4794).

PROCÉDURE CIVILE. ORGANISATION JUDICIAIRE ET AUXILIAIRES DE LA JUSTICE

Arrêté du 2 août 1895 portant ouverture, au ministère de la justice, d'un concours pour l'admission d'*attachés à la chancellerie* (*J. O.*, 4 août 1895, p. 4518).

Sont admis à concourir les docteurs en droit dont la candidature aura été agréée par le garde des sceaux. Le concours comporte des épreuves écrites (composition) et des épreuves orales (exposé, interrogation).

Le jury d'examen comprend un membre de la Cour de cassation, les trois directeurs du ministère de la justice, un membre du parquet de la Cour d'appel de Paris, un membre du parquet du tribunal de la Seine.

C'est le rétablissement des concours qui avaient été autrefois institués par M. Dufaure.

Circulaire du garde des sceaux, ministre de la justice, en date du 3 août 1895 (*J. O.*, 4 août 1895, p. 4528).

Elle est relative au concours dont il vient d'être question.

Circulaire du garde des sceaux, ministre de la justice, en date du 27 septembre 1895, relative à la création d'un tableau d'*avancement pour les magistrats* des cours et des tribunaux (*J. O.*, 28 septembre 1895, p. 5749).

Le tableau d'avancement, qui doit être publié au *Bulletin officiel* du ministère de la justice sera dressé tous les ans par une commission centrale composée du premier président et du procureur général de la Cour de cassation, de deux conseillers à cette Cour qui seront le doyen et le dernier inscrit sur la liste de rang, des trois directeurs du ministère de la justice, siégeant sous la présidence du ministre de la justice ou celle du premier président de la Cour de cassation, sur le vu des tableaux préparatoires établis dans chaque ressort par le premier président et le procureur général. Autant que possible les magistrats doivent avoir au moins deux ans d'exercice pour figurer sur le tableau d'avancement.

DROIT CRIMINEL ET RÉGIME PÉNITENTIAIRE

Décret du 1er août 1895 allouant au département du Rhône une subvention pour les travaux de la maison d'arrêt et de justice de Lyon, en vue de la mise en pratique du régime de l'*emprisonnement individuel* (*J. O.*, 7 septembre 1895, p. 5269).

La subvention est accordée par application de l'article 7 de la loi du 5 juin 1875 sur le régime des prisons départementales.

Décret du 11 août 1895 portant suppression du *pénitencier d'Obock* (*J. O.*, 21 août 1895, p. 4796).

Le pénitencier d'Obock recevait les condamnés aux travaux forcés d'origine africaine, indienne, annamite ou chinoise. V. décrets des 3 mars et 3 octobre 1886, 22 octobre 1887.

AGRICULTURE, DROIT RURAL ET LÉGISLATION FORESTIÈRE

Circulaires, du 1er août 1895, du ministre de l'agriculture aux préfets et aux professeurs d'agriculture relatives aux mesures à prendre pour combattre l'invasion du *black-rot* dans les vignobles (*J. O.*, 2 août 1895, p. 4481).

Lettre du ministre de l'agriculture, en date du 14 août 1895, au sujet des fraudes en matière de *denrées alimentaires* (*J. O.*, 16-17 août 1895, p. 4738).

Le ministre annonce le prochain dépôt d'un projet de loi général concernant la répression des fraudes en matière de denrées alimentaires, remaniant l'article 423 du Code pénal et le fondant avec les lois des 1er avril 1851, 13 mai 1863 et celles plus récemment votées.

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS)

Décret du 25 juin 1895 modifiant la parité d'office des *trésoriers* du SOUDAN et du CONGO FRANÇAIS avec les trésoriers payeurs généraux de la métropole (*J. O.*).

Le traitement de parité est fixé à 6,000 francs.

Loi du 13 juillet 1895 ayant pour objet de porter de 10 à 15 millions le *fonds de roulement* du protectorat de l'ANNAM et du TONKIN (*J. O.*, 2 août 1895, p. 4473).

Loi du 1er août 1895 portent application du *service militaire* à l'île de la RÉUNION. (*J. O.*, 3 août 1895, p. 4501).

Application à la Réunion de la loi militaire du 15 juillet 1889. Les hommes astreints au service d'un an sont encadrés dans la troupe présente dans la colonie. Les hommes astreints à trois ans de service sont encadrés dans la troupe présente dans les colonies circonvoisines.

Décret du 24 septembre 1895 relatif à l'organisation du service de *recrutement dans l'île de la Réunion* (*J. O.*, 26 septembre 1895, p. 5714).

Dispositions sur la formation du bureau de recrutement, le conseil de révision cantonal, le conseil de révision colonial, les engagements et les rengagements.

Décret du 10 août 1895, précédé d'un rapport au ministre des colonies réglementant l'élevage, la conduite, l'abatage et la vente du *bétail* en NOUVELLE CALÉDONIE (*J. O.*, 16-17 août 1895, p. 4735).

Décret destiné à prévenir les vols de bétail et qui soumet, notamment, les éleveurs à l'obligation d'une marque dont un facsimilé doit être déposé à la direction de l'intérieur. Nombreuses prescriptions sur les marques, la conduite des troupeaux, le bétail sauvage, la vente et le colportage de la viande.

Décret du 6 septembre 1895, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant exemption des droits de douane pour les *produits chimiques destinés à l'agriculture* et importés à LA GUADELOUPE (*J. O.*, 15 septembre 1895, p. 5525).

Ce n'est que l'extension à la Guadeloupe d'une détaxe déjà concédée à la Martinique.

Décret du 15 septembre 1895, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant la composition du *conseil d'administration* du SOUDAN FRANÇAIS (*J. O.*, 19 septembre 1895, p. 5597).

Décret motivé par la création du gouvernement général de l'Afrique occidentale française.

Décret du 15 septembre 1895, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant réorganisation du *conseil privé* du SÉNÉGAL (*J. O.*, 18 septembre 1895, p. 5598).

Décret motivé par la création du gouvernement général de l'Afrique occidentale française et modifiant les décrets des 24 février 1885, 20 octobre 1887 et 28 janvier 1892. Une place plus importante est donnée à l'élément civil.

Décret du 15 septembre 1895, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant création d'un *conseil supérieur du gouvernement général* de l'AFRIQUE OCCIDENTALE FRANÇAISE (*J. O.*, 19 septembre 1895, p. 5598).

Ce conseil donne son avis sur les projets de budget établis dans les diverses colonies ressortissant du gouvernement général relativement aux dépenses des services compris dans le budget de l'État. Son avis peut être provoqué par le gouverneur général sur toutes les questions de

politique générale, d'ordre économique et commercial intéressant l'Afrique occidentale française. Il se réunit au moins une fois par an.

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Rapport fait par M. de Kerjégu, député, à la commission de *décentralisation*, sur les services du ministère du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes (*J. O.*, 30 septembre 1895, p. 5769).

Le rapport propose diverses mesures de décentralisation dont la plupart ne sont que de la déconcentration. Il demande qu'une plus grande autonomie soit accordée aux Chambres de commerce et se prononce pour la substitution de régions plus étendues aux directions départementales des postes et télégraphes.

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRE. RÉGIME DOUANIER. RÉGIME MONÉTAIRE

Décret du 31 juillet 1895 déterminant les conditions dans lesquelles les *mélasses* destinées à la distillation peuvent être admises temporairement (*J. O.*, 3 août 1895, p. 4500).

Décret du 8 juillet 1895 déterminant les conditions de titre, de poids, de tolérance et de diamètre pour la fabrication de la *piastre française* de commerce et de ses subdivisions (*J. O.*, 5 août 1895, p. 4541).

Avis du ministre des finances relatif à la réception avant l'échéance des *obligations du Trésor* à court terme, remboursables le 1er septembre (*J. O.*, 10 août 1895, p. 4646).

Décret du 6 août 1895 portant application des dispositions du décret du 10 août 1895 à l'arrestation des fabricants frauduleux d'*allumettes chimiques* (*J. O.*, 15 août 1895, p. 4718).

Le décret visé alloue une prime de 10 francs aux préposés qui arrêtent les individus vendant en fraude des allumettes ou qui en colportent.

Décret du 17 août 1895 fixant le prix des *explosifs de mine* aux nitrates d'ammoniaque ou de soude vendus dans les entrepôts de la régie (*J. O.*, 23 août 1895, p. 4813).

Tableau présentant : 1° pour la campagne 1894-1895 l'importance des quantités de *betteraves* mises en œuvre, le rendement des betteraves en sucre, en sirop et en mélasses, ainsi que le rendement des sirops en sucre ; 2° le relevé général des comptes tenus dans les fabriques de *glucoses* pendant les campagnes 1882-1883 à 1894-1895 (*J. O.*, 25 septembre 1895, p. 5702).

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES.

Décret du 31 juillet 1895, précédé d'un rapport du ministre de la marine, portant réorganisation de la commission de classement chargée de dresser les tableaux d'*avancement des officiers des différents corps de la marine* (*J. O.*, 3 août 1895, p. 4502).

Arrêté du 31 juillet 1895 déterminant les mesures à prendre et les formes à suivre pour l'*exécution dudit décret* (*J. O.*, 3 août 1895, p. 4504).

Les différences principales entre ce décret, réglant l'avancement dans la marine, et celui du 21 octobre 1890 auquel il est substitué consistent : 1° dans la constitution d'une commission à deux degrés pour l'inscription au tableau des officiers de marine ; — 2° dans la substitution, dans la commission de classement, aux inspecteurs généraux de la marine, des trois plus anciens vice-amiraux du cadre ; — 3° dans la participation du chef d'état-major général de la marine à la formation du tableau d'avancement, non seulement des officiers de marine, mais même de tous les autres corps de la marine, les corps de troupes exceptés ; — 4° dans la désignation par voie de tirage au sort de ceux des membres des commissions de classement qui, aux termes du décret, n'en font pas partie de droit ; — 5° dans le droit laissé au ministre de prononcer pour faute grave la radiation des officiers inscrits au tableau sur le vu du rapport des autorités compé-

tentes, sans avoir besoin de saisir la commission de classement; — 6° dans les dispositions prises en vue de l'établissement du tableau supplémentaire qu'il peut y avoir lieu de dresser entre deux réunions réglementaires de la commission de classement.

Circulaire du ministre de la guerre, en date du 8 août 1895, relative à l'application de la loi du 20 juillet 1895 sur le *service militaire de deux frères* (*J. O.*, 9 août 1895, p. 4612).

Circulaire du ministre de la marine en date du 9 août 1895 relative à la durée des fonctions des sous-officiers premiers secrétaires à l'état-major des *brigades de marine* (*J. O.*, 10 août 1895, p. 4644).

Note du ministre de la guerre, en date du 15 août 1895, relative au recrutement des *sections* de commis et ouvriers militaires d'administration et d'infirmiers militaires (*J. O.*, 16-17 août 1895, p. 4738).

Désormais ces sections seront recrutées au moyen de jeunes soldats incorporés directement chaque année dans les sections.

Circulaire du ministre de la marine, en date du 15 août 1895, prescrivant que les *officiers provenant de la non activité* ne recevront de destination coloniale qu'après dix mois de présence à leur corps d'affectation (*J. O.*, 16-17 août 1895, p. 4738).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 19 août 1895, relative aux notes à donner par les préfets maritimes aux officiers supérieurs et aux candidats aux grades supérieurs des batteries ou détachements d'infanterie en service dans un autre arrondissement maritime que celui auquel appartient leur portion principale (*J. O.*, 20 août 1895, p. 4776).

Les notes doivent être données par le préfet maritime dont dépend la portion centrale du corps auquel appartient l'officier.

Circulaire du ministre de la marine, en date du 22 août 1895, relative à la situation, au point de vue disciplinaire, des *militaires* de tout grade de la réserve et de l'armée territoriale (armée de terre) *résidant aux colonies* (*J. O.*, 23 août 1895, p. 4814).

Ces militaires relèveront à l'avenir exclusivement du ministre de la marine.

Circulaire du ministre de la marine, en date du 28 août 1895, relative à l'interprétation de la circulaire du 27 février 1895 sur la concession du *bénéfice de campagne de guerre* (*J. O.*, 29 août 1892, p. 4960).

Tout le personnel militaire en service à Madagascar, y compris la garnison de Diégo-Suarez, a droit à ce bénéfice.

Circulaire du ministre de la marine, en date du 3 septembre 1895, relative au renvoi dans leurs foyers des *soldats libérables* avant le 1er novembre 1895 (*J. O.*, 4 septembre 1895, p. 5176).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 5 septembre 1895, relative à la *prime de rengagement* des anciens sous-officiers rengagés (*J. O.*, 6 septembre 1895, p. 5241).

Il n'est pas tenu compte aux anciens sous-officiers rengagés en vertu de la loi du 8 mars 1889, qui demandent à reprendre du service dans les conditions du décret du 4 août 1894, des allocations perçues lors des rengagements antérieurs.

Circulaire du ministre de la marine en date du 9 septembre 1895, relative à la situation des jeunes gens dispensés en vertu de l'article 23 de la loi du 15 juillet 1889 au point de vue du rengagement dans l'*armée coloniale* (*J. O.*, 10 septembre 1895, p. 3575).

Les jeunes gens qui n'ont pas encore rempli les engagements pris envers l'État ne peuvent rengager dans l'armée coloniale qu'après avoir accompli trois ans de service. Les autres le peuvent sous la seule condition qu'ils aient accompli une année de service actif.

Lettre du ministre de la guerre, en date du 12 septembre 1895, relative à la destination à donner aux hommes rapatriés de *Madagascar* (*J. O.*, 14 septembre 1895, p. 5503).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 17 septembre 1895, relative aux passages gratuits concédés aux *familles des officiers appelés à servir en Cochinchine* (*J. O.*, 18 septembre 1895, p. 1558).

Circulaire du ministre de la marine en date du 18 septembre 1895, relative aux allocations aux *sous-officiers rengagés* dans les troupes de la marine (*J. O.*, 20 septembre 1895, p. 5616).

Résout diverses questions que soulève l'interprétation des actes qui régissent les engagemets dans les troupes de la marine.

Circulaire du ministre de la marine, en date du 20 septembre 1895, relative à l'affectation à l'armée de terre des *officiers de réserve des troupes de la marine* domiciliés en Corse, en Algérie et en Tunisie (*J. O.*, 21 septembre 1895, p. 5643).

Cette affectation n'est faite que pour le temps de paix.

Circulaire du ministre de la guerre, en date du 26 septembre 1895, relative aux conditions à remplir en ce qui concerne la vue pour les *candidats aux écoles militaires* (*J. O.*, 27 septembre 1895, p. 5730).

La circulaire du 1er octobre 1894 avait imposé aux candidats des écoles militaires des conditions de vue plus rigoureuses que celles fixées pour l'admission des hommes de troupe dans l'armée. La circulaire présente rétablit l'égalité qui existait à ce point de vue, avant 1894, entre les candidats aux Écoles et les hommes de troupes, tout en décidant qu'une note spéciale serait cependant donnée pour la vue avec un coefficient.

Circulaire du ministre de la marine, en date du 27 septembre 1895, concernant les dispositions relatives à la délivrance de la *médaille coloniale* dans les corps de troupes de la marine (*J. O.*, 29 septembre 1895, p. 5760).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 27 septembre 1895, relative à l'organisation des infirmiers et brancardiers régimentaires des corps de troupe d'*infanterie de marine* (*J. O.*, 29 septembre 1895, p. 5760).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 28 septembre 1895, relative à l'administration de l'infirmerie des régiments d'*infanterie de marine* (*J. O.*, 29 septembre 1895, p. 5761).

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS.

Décret du 20 juillet 1895, précédé d'un rapport du ministre de l'Instruction publique, des Beaux-Arts et des Cultes, modifiant les art. 9, 11, 15 et 16 des décrets des 17 juin 1885 et 24 janvier 1888 relatifs à la réorganisation des services de la *bibliothèque nationale* (*J. O.*, 2 août 1895, p. 4476).

Loi du 28 juillet 1895 portant fixation de la rétribution à verser par les étudiants pour les conférences dans les Facultés de droit (*J. O.*, 3 août 1895, p. 4502).

V. le texte de la loi, *suprà*, p. 383.

Décret du 30 juillet 1895, relatif aux cours à option pour la *licence à la Faculté de droit* (*J. O.*, 1er août 1895, p. 4456).

V. le texte du décret dans la *Revue* de juillet-août 1895, p. 191.

Décret du 1er août 1895 fixant les tarifs des droits d'examen, de certificat d'aptitude et de diplôme à percevoir pour le *doctorat en droit* et pour la *licence en droit* (*J. O.*, 31 août 1895, p. 5033).

V. le texte du décret, *suprà*, p. 381.

Décret du 1er août 1895 déterminant les droits à percevoir des élèves désirant assister, à titre facultatif, aux travaux pratiques organisés en vue de l'obtention du *certificat d'études physiques, chimiques et naturelles* (*J. O.*, 31 août 1895, p. 5034).

Décret du 6 août 1895 relatif aux *bourses* dans les lycées et collèges de garçons et aux remises de faveur dans les lycées de garçons (*J. O.*, 12 août 1895, p. 4677).

Établit deux catégories de bourses : 1° les bourses d'essai, accordées à titre provisoire ; 2° les

bourses de mérite, accordées à titre définitif. Les premières sont concédées par arrêté ministériel, les secondes par décret. Les candidats doivent avoir subi avec succès un examen spécial et appartenir à une famille ayant rendu des services au pays et dont l'insuffisance de fortune a été établie par une enquête. Les remises de frais de pension ou d'études, dites « remises de faveur » sont supprimées. Des exemptions peuvent être exceptionnellement accordées à certaines catégories de candidats.

Décret du 17 août 1895 portant modification de l'article 25 du décret du 22 février 1893 relatif aux *écoles pratiques de commerce* et d'industrie (*J. O.*, 21 août 1895, p. 4795).

Soumet à l'autorisation du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes l'établissement d'internats à côté des écoles pratiques de commerce et d'industrie.

Décret du 29 août 1895 relatif à la création d'une *école supérieure de commerce à Rouen* (*J. O.*, 4 septembre 1895, p. 5173).

Trois titres consacrés au concours d'entrée, au régime des études, aux examens de sortie et à la délivrance des diplômes.

Décret du 29 août 1895 portant réorganisation des *écoles supérieures de commerce* (*J. O.*, 4 septembre 1895, p. 5173).

Renferme quelques modifications sur les règles du concours d'entrée et le régime des études.

Décret du 28 juillet 1895, précédé d'un rapport au Conseil d'État et d'un extrait du registre des délibérations, portant *déclaration d'abus* contre les manifestations collectives d'un certain nombre de prêtres des diocèses de Cambrai, Coutances et Poitiers (*J. O.*, 2 août, p. 4473).

ASSISTANCE PUBLIQUE ET INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE.

Loi du 20 juillet 1895 sur les *caisses d'épargne* (*J. O.*, 6 août 1895, p. 4553).

Limite à 1500 fr. le compte ouvert à chaque déposant. Autorise les caisses d'épargne à employer la totalité du revenu de leur fortune personnelle et le cinquième du capital de cette fortune en bons de monts-de-piété ou d'autres établissements reconnus d'utilité publique, prêts aux Sociétés coopératives de crédit ou à la garantie d'opérations d'escompte de ces Sociétés, acquisition ou construction d'habitations à bon marché, prêts hypothécaires aux Sociétés de construction de ces habitations. Ces valeurs locales doivent émaner d'institutions existant dans le département où les caisses fonctionnent.

Décret du 17 août 1895 portant règlement d'administration publique pour déterminer les formes et conditions de l'élection des représentants des *caisses d'épargne* à la commission supérieure instituée par l'article 11 de la loi du 20 juillet 1895 (*J. O.*, 24 août 1895, p. 4828).

Le nombre des voix attribuées à chaque caisse d'épargne est proportionnel au nombre des livrets.

Décret du 21 septembre 1895 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 30 novembre 1894, relative aux *habitations à bon marché* (*J. O.*, 20 septembre 1895, p. 5715).

Décret en 59 articles, destiné à mettre en œuvre la loi du 30 novembre 1894, et renfermant des dispositions sur les comités locaux, les statuts des sociétés de construction et de crédit, les assurances temporaires en cas de décès destinées à garantir le payement des annuités d'amortissement, l'indivision et l'attribution des maisons à bon marché, les immunités fiscales.

TRAVAUX PUBLICS ET VOIES DE COMMUNICATION

Tableau des recettes de l'*exploitation des chemins de fer français* d'intérêt général pendant le premier semestre des années 1895 et 1894 (*J. O.*, 19 septembre 1895, p. 5602).

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Décret du 17 août 1895 suspendant l'application des dispositions de l'article 22 du décret du 12 janvier 1894 relatif à la *correspondance télégraphique* (*J. O.*, 22 août 1895, p. 4805).

Décret du 29 août 1895, portant promulgation de la convention additionnelle à la convention du 18 juin 1886, concernant l'*échange des colis postaux* entre la France et la *Grande-Bretagne*, conclue à Paris le 9 juillet 1895 (*J. O.*, 1er septembre 1895, p. 5081).

Décrets du 5 et du 7 septembre, précédés d'un rapport du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, relatifs aux modifications des *taxes téléphoniques* (*J. O.*, 11 septembre 1895, p. 3405).

Importantes diminutions dans les tarifs d'abonnements et de conversations.

Adhésion du *gouvernement serbe*, à dater du 1er septembre 1895, à l'arrangement international concernant le service des *mandats de poste* (*J. O.*, 19 septembre 1895, p. 5597).

Adhésion du gouvernement du *Paraguay*, à dater du 9 septembre, à la convention d'*union postale universelle* (*J. O.*, 19 septembre 1895, p. 5597).

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcé le 4 août 1895, par le *ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes*, à la distribution des prix du collège de Parthenay (*J. O.*, 5 août 1895, p. 4544).

Discours prononcé le 12 août à Perpignan, par le *ministre des travaux publics* (*J. O.*, 15 août 1895, p. 4720).

Discours prononcé le 30 août 1895 par le *directeur de l'Assistance et de l'hygiène publiques* à l'inauguration du nouvel hôpital de la Tour-du-Pin (Isère) (*J. O.*, 31 août 1895, p. 5035).

Discours prononcé le 1er septembre 1895, par le *ministre de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes* au Havre, à la séance de clôture du Congrès libre des Sociétés d'enseignement (*J. O.*, 5 septembre 1895, p. 5208).

Importantes déclarations sur le rôle respectif de l'État d'une part, des individus, des sociétés libres, des groupements administratifs, des départements, des communes d'autre part, dans l'instruction des adultes après le temps de la scolarité légale.

Discours prononcé le 1er septembre 1895, par le *ministre de l'agriculture*, à la distribution des récompenses du concours régional agricole de Vienne (*J. O.*, 13 septembre 1895, p. 5142).

Discours prononcé le 8 septembre, par le *garde des sceaux, ministre de la justice*, au concours régional agricole de La Réole (*J. O.*, 9 septembre 1895, p. 5350).

Discours prononcé le 8 septembre, par le *ministre de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes*, à l'inauguration du monument élevé à la mémoire du président Carnot à Nolay (*J. O.*, 9 septembre 1895, p. 5351).

Discours prononcé le 18 septembre 1895, par le *président de la République*, à Mirecourt (*J. O.*, 19 septembre 1895, p. 5600).

Discours prononcé le 19 septembre 1895, par le *président de la République*, aux grandes manœuvres de l'Est (*J. O.*, 20 septembre 1895, p. 5619).

LIVRES DÉPOSÉS AU BUREAU DE LA REVUE

COPINEAU et HENRIET. *Le séjour des étrangers en France.* Commentaire de la loi du 8 août 1893. Paris, Marchal et Billard, 1893, in-8°, 48 pages. — STREIT. Dikonomikoi Kanones. Athènes, in-8° 24 pages. Imprimerie de l'Estic. — G. F. DE MARTENS et F. STOERK. *Nouveau recueil général des traités et autres actes relatifs aux rapports de droit international.* 2e série, t. XX, 1re livraison, Gœttingue, Dieterich, in-8°, 280 pages. — *Sinopsis estadistica y geografica de la republica de Chile en* 1894. Valparaiso, imprenta de La Patria, in-8°, 212 pages. — *Discurso de su Excelencia el presidente de la Republica en la apertura del congreso nacional de* 1895. Santiago, imprenta nacional, in-8°, 42 pages. — *Memoria del ministerio de relaciones esteriores presentada al congreso constitucional de* 1892, por el sub-secretario encargado interinamente del despacho de dicho departemente. Santiago, imprenta Cervantès, 1895, in-8°, 7 pages. — JULES VALÉRY. *Du louage de meubles* (extrait). Paris, A. Rousseau, 1895, in-8°, 67 pages. — BAUDRY-LACANTINERIE et TISSIER. *Traité théorique et pratique de droit civil. De la prescription.* Paris, Larose, 1895, in-8°, 620 pages. — BAUDRY-LACANTINERIE et DE LOYNES. *Traité théorique et pratique de droit civil. Du nantissement, des privilèges et hypothèques et de l'expropriation forcée.* Paris, Larose, 1895, in-8°, L-709 pages. — MICHELE LONGO. *Trattato di codice peuale italiano.* Parte prima. Dei reati é delle pene in generale. Trani, 1894, gr. in-8°, VIII-458 pages. — E. DE LA HAUTIÈRE. *La constitution et les institutions.* Instruction civique. Paris, Garnier frères, 1895, in-18°, 456 pages.

IMPRIMERIE LEMALE ET Cie, HAVRE

Chili : M. le prof. Letelier (Univ. de Santiago).

Canada : Jetté, cons. à la Cour sup. de Montréal ; C. de Lorimier, cons. à la Cour sup. de Joliette ; MM. les prof. E. Lafleur (Univ. Mc. Gill, à Montréal); P. Lafontaine (Univ. Laval, à Montréal); Lemieux, av. à Montréal.

Egypte : M. Testoud, direct. de l'Ecole de droit du Caire.

Espagne : MM. les prof. Torrès-Campos, Vida (Univ. de Grenade); de Bustamente, Cespédès, Carbonel y Ruiz (Univ. de la Havane); Carbonell y Ruiz (Ramon I), dir. de la Revista general de derecho; de Azcarate, Giner de los Rios, Morel y Remisa, (Univ. de Madrid); Buylla, Posada, Sela (Univ. d'Oviedo); Dorado, Gil y Roblès (Univ. de Salamanque); M. Altamira, secrét. du musée pédagogique de Madrid; Selva, doct. en dr., official au Conseil d'Etat; Sanz y Escartin.

Etats-Unis : MM. les prof. Dabney (Univ. du Texas, à Austin); Adams (Univ. John Hopkins, à Baltimore); Bushnell-Hart, J.-B. Thayer, Taussig (Univ. Harvard à Cambridge); Baldwin (Univ. de Yale, à New-Haven); Blackmar (Univ. du Kansas, à Lawrence); Westel, W. Willoughby (Univ. de Leland Stanford, à Palo Alto, Californie); Woodrow-Wilson (College of New Jersey, à Princeton); Cohn (Columbia College, à New-York); Falkner, James, Robinson, Thorpe (Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie); G. Wilson (Univ. de Brown, à Providence); Clark, Ross (Univ. de Stanford, à San-Francisco); W. F. Willoughby, expert statisticien du département du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs Stoupis, Streit; MM. les agrégés Callispéris, G. Streit (Univ. d'Athènes).

Hollande : MM. les prof. de Hartog (Univ. d'Amsterdam); van der Lith, Oppenheim (Univ. de Leyde); de Louter (Univ. d'Utrecht); M. Plemp van Duiveland, doct. en droit, à Rotterdam; H. Verkouteren, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. Luzzati, ancien ministre des finances; Salandra, sous-secrét. d'Etat; Brunialti, Palma, conseill. d'Etat; Pierantoni, sénateur; MM. les prof. Gemma, Rossi (Univ. de Bologne); Palumbo, Raneletti (Univ. de Camerino); Sitta (Univ. de Ferrare); Dalla Volta (Inst. des sciences soc. de Florence); Bigliati, Grasso, Wautrain-Cavagnari (Univ. de Gênes); Macri (Univ. de Messine); Morelli (Univ. de Modène); Alimena, Arcoleo, Bovio, Contuzzi, P. Fiore, Diodato Lioy, Miraglia, Nitti, Scaduto (Univ. de Naples); Loria (Univ. de Padoue); Paternostro, Orlando, Schiattarella (Univ. de Palerme); Tommassini (Univ. de Parme); Longo, Minguzzi (Univ. de Pavie); Miceli, (Univ. de Pérouse); Anzilotti (Univ. de Pise); Mosca, (Univ. de Rome); Demurtas-Zichina (Univ. de Sassari); Leporini, Zanichelli (Univ. de Sienne); Brusa, Carle, Fusinato (Univ. de Turin); Gramantieri (Univ. d'Urbino).

Japon : M. les prof. Y. Hozumi, Revon (Univ. de Tokio).

Monaco : M. Turrel, conseill. d'Etat, avoc. génér. au trib. supér. de la Principauté de Monaco.

Norvège : M. le prof. Aschehoug (Univ. de Christiania).

Portugal : MM. Tavarès de Medeiros, de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne; Reis Damaso, publiciste; M. le prof. G. Pedrosa (Univ. de Coïmbre).

Roumanie : Mlle Sarmisa Bilcesco, docteur en droit; M. Marghiloman, min. de la justice; MM. les prof. Dissescu, Urseanu (Univ. de Bucarest).

Russie : MM. les prof. comte Kamarowski, Tarassow (Univ. de Moscou); Ivanowski, de Rennenkampf (Univ. d'Odessa); de Védrov (Univ. de Saint-Pétersbourg); Sigel (Univ. de Varsovie); Issaiev (lyc. impér. de Saint-Pétersbourg); M. Kovalevski, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. Ask, Hamilton (Univ. de Lund).

Suisse : M. Droz, anc. prés. de la Confédération, MM. les prof. Hilty, Rossel (Univ. de Berne); Bridel, Brocher de la Flèchère (Univ. de Genève); Berney (Univ. de Lausanne); MM. Borgeaud, Combothecra, doct. en droit.

Turquie : MM. Bardaut, Nicolopoulo, Vegleris, avocats à Constantinople; Photiadès avocat à Smyrne.

Secrétaires de la Rédaction : J. LAMEIRE, A. DE LAPRADELLE, docteurs en droit.

LA REVUE
du Droit Public et de la Science Politique
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

PARAIT TOUS LES DEUX MOIS

Par fascicules grand in-8° de 180 à 200 pages environ

ELLE COMPREND DANS CHAQUE NUMÉRO :

1° des **articles de fond** sur les questions d'organisation constitutionnelle et politique, de science financière, de législation sociale, de droit international, de droit administratif, de législation coloniale, d'organisation judiciaire, etc.

2° des **chroniques** politiques, économiques, financières, internationales, coloniales, etc., pour la France et l'Etranger.

3° des **comptes rendus** critiques de tous les ouvrages touchant au droit public et à la science politique.

4° des **analyses** détaillées des articles les plus importants parus dans les Revues françaises et étrangères.

5° des **variétés** (notes, observations, documents, faits rentrant dans son programme).

6° l'indication et l'analyse des **lois, décrets** et documents officiels de toute nature.

7° la **bibliographie** complète de toutes les publications touchant au droit public et à la science politique.

S'ADRESSER POUR LA RÉDACTION ET L'ADMINISTRATION

20, rue Soufflot, PARIS

ABONNEMENT ANNUEL :

France . . . . . **20** fr. | Union Postale . . . . . **22 fr. 50.**

LA LIVRAISON . . . . . **4** fr.

PRIX DES TIRAGES A PART

8 PAGES AVEC COUVERTURE		16 PAGES AVEC COUVERTURE	
100 exemplaires	**20** fr.	100 exemplaires	**28 fr.**
Par 50, en plus	**5** fr.	Par 50, en plus	**8 fr.**

SIMPLES EXTRAITS

Feuilles de 16 pages sur le tirage sans pagination spéciale et avec la couverture de la Revue . . . . . **5** fr. le 100

LES PROCHAINS NUMÉROS CONTIENDRONT LES ARTICLES SUIVANTS :

Gumplowickz, *Le droit public et sa littérature en Autriche.* — **Bovio**, *Les fonctions de l'Etat.* — **Brémond**, *Les actes de gouvernement.* — **Hauriou**, *Le domaine public comme domaine de propriété.* — **Morizot-Thibaut**, *Du premier essai de la division des pouvoirs en France.* **Baldwin**, *De la responsabilité des Etats-Unis pour les actes ou les omissions imputables aux Etats particuliers.*— **Ockzapowski**, *Le vieux libéralisme et sa philosophie politique.*— **Posada**, *La fonction administrative de l'Etat.* — **Lœning**, *La police en Prusse.* — **Doniol**, *Un procès politique en France sous le ministère de 1840.* — **Max Von Seydel**, *Le chancelier de l'Empire Allemand, etc., etc.*

IMP. NOIZETTE ET Cie 8, RUE CAMPAGNE-PREMIÈRE, PARIS.

Deuxième Année. N° 6. Novembre-Décembre 1895.

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE LA
SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Directeur : FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — UN PROCÈS POLITIQUE EN 1842 ET LE GOUVERNEMENT DE LOUIS-PHILIPPE, par **H. Doniol.**

II. — LE CHANCELIER DE L'EMPIRE ALLEMAND, par **M. Von Seydel.**

III. — DE LA RESPONSABILITÉ DU POUVOIR FÉDÉRAL AUX ETATS-UNIS AU CAS OU LES ETATS PARTICULIERS S'ABSTIENNENT DE RÉPRIMER LES DÉLITS COMMIS SUR LEUR TERRITOIRE, par **M. G.-H. Baldwin.**

IV. — CHRONIQUE ÉCONOMIQUE, par **M. P. Cauwès.**

V. — CHRONIQUE POLITIQUE, par **MM. Stevenson** (Angleterre), **Zanichelli** (Italie), **Lopez Selva** (Espagne), **Hamilton** (Pays scandinaves : Suède et Norvège).

VI. — ANALYSES ET COMPTES RENDUS : **E. Politis**, *Des Emprunts d'Etat en droit international* : **C. R.** par **M. Kebedji.**

VII. — REVUE DES PÉRIODIQUES : Périodiques français (*Nouvelle Revue, Revue bleue, Revue scientifique, Revue des Deux-Mondes, Revue de Paris*), par **M. F. Moreau**; Périodiques anglais (*Juridical Review*) par **M. Bourcart**; Périodiques espagnols (*Revista de derecho y de Sociologia, Boletin de la Institucion libre de Enseñansa, La España moderna*), par **M. Altamira**; Périodiques suisses: *Bibliothèque universelle, Zeitschrift fur Schweizer Strafrecht, Zeitschrift fur Schweizerische Statistik, Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts*), par **M. Berney.**

VIII. — VARIÉTÉS : *La session de Cambridge de l'Institut de droit international*; *Rodolphe de Gneist*; *Une thèse de Science politique à la Sorbonne*; *Discours de rentrée des Cours en* 1895.

IX. — ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS.

X. — BIBLIOGRAPHIE.

PARIS
CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS
20, RUE SOUFFLOT, 20

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS :

France : MM. Gréard, de l'Académie française, Block, Boutmy, Desjardins, Doniol, comte de Franqueville, Glasson, Viollet, membres de l'Institut ; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut ; A. Lebon, min. du Commerce ; Bard, Falcimaigne, conseillers à la Cour de cassation ; Cruppi, avoc. gén. à la Cour de cassation ; Roussel, conseiller d'État ; Buisson, direct. de l'Enseignement primaire ; Dejamme, Noulens, aud. au Conseil d'État ; Catusse, direct. génér. des contributions indirectes ; Engelhardt, ministre plénipotentiaire ; Naquet, procur. génér. à Aix ; Morizot-Thibault, substitut du procur. de la Rép. à Paris ; Dejean, Léveillé, Saulet, députés ; Dareste, Robiquet, av. au Cons. d'État et à la Cour de cassation ; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons ; Barbier, Gourd, Rousset, Sabaté, avocats ; Daguin, secrét. génér. de la Soc. de lég. comparée ; Ch. Benoist, Paul Laffitte, Henry Michel, Ostrogorski, publicistes ; Blondel, docteur ès lettres ; Sénéchal, inspect. des finances ; Tarde, chef de la statistique au Minist. de la Justice ; Pierre, secrét. génér. de la Présid. de la Ch. des députés ; Mispoulet, secrét. réd. de la Ch. des députés ; MM. les prof. Alglave, Beudant, Cauwès, Chavegrin, Esmein, Faure, Laîné, Lefebvre, Henry Michel, Renault, Saleilles, Thaller, Weiss (Fac. de droit de Paris) ; Jamet, Taudière (Fac. libre de Paris) ; Lacoste, Moreau (Fac. de dr. d'Aix) ; Baugas (Fac. libre de dr. d'Angers), Barckhausen, de Boeck, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat, St-Marc (Fac. de dr. de Bordeaux) ; Cabouat, Gauckler, Marie (Fac. de dr. de Caen) ; Louis-Lucas, Truchy (Fac. de dr. de Dijon) ; Michoud (Fac. de dr. de Grenoble) ; De Folleville, Garçon, Jacquey (Fac. de dr. de Lille) ; Béchaux (Fac. libre de dr. de Lille) ; Bérenger (Ecole libre de dr. de Marseille) ; Brémond, Charmont (Fac. de dr. de Montpellier) ; Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeois (Fac. de droit de Nancy) ; Arthur, Piedelièvre, Turgeon (Fac. de droit de Rennes) ; Brissaud, Despiau, Hauriou, Mérignac, Rouard de Card, Timbal, Vidal (Fac. de droit de Toulouse) ; Colin, Declareuil (Ecole de dr. d'Alger) ; MM. les agrégés Jay, Leseur, (Fac. de dr. de Paris) ; Perreau, (Fac. de dr. d'Aix) ; Deslandres, Tissier (Fac. de droit de Dijon) ; R. Beudant, Wahl (Fac. de dr. de Grenoble) ; Deschamps, Jacquelin (Fac. de dr. de Lille) ; Pic, Souchon (Fac. de dr. de Lyon) ; Barde, Valéry (Fac. de dr. de Montpellier) ; Chauveau (Fac. de dr. de Rennes) ; Fourcade (Fac. de dr de Toulouse) ; MM. Girault, Morand, chargés de cours (Fac. de dr. de Poitiers) ; Tarbouriech, doct. en droit ; Appert, doct. en droit, anc. prof. à l'Univ. de Tokio.

Allemagne : MM. les prof. Gierke (Univ. de Berlin) ; Hüffer (Univ. de Bonn) ; Brie, Dahn (Univ. de Breslau) ; Eheberg, Rehm (Univ. d'Erlangen) ; Rosin (Univ. de Fribourg-en-Breslau) ; Heimburger (Univ. de Giessen) ; von Bar (Univ. de Göttingen) ; Stoerk (Univ. de Greifswald) ; Liszt, Loening (Univ. de Halle) ; Jellinek, von Kirchenheim, Knies, G. Meyer (Univ. de Heidelberg) ; Gareis, Zorn (Univ. de Kœnigsberg) ; Binding, Bücher (Univ. de Leipzig) ; Birkmeyer, von Seydel (Univ. de Münich) ; Stieda (Univ. de Rostock) ; O. Mayer, Laband (Univ. de Strasbourg) ; Schönberg, Thudicum (Univ. de Tübingue) ; von Risch, von Stengel (Univ. de Würzbourg) ; MM. les privat doc. Bornhack (Univ. de Berlin) ; Harburger, R. Piloty (Univ. de Münich) ; von Mayr (Univ. de Strasbourg).

Angleterre : M. J. Bryce, ancien professeur à l'Université d'Oxford, président du Board of Trade ; F. S. Stevenson, membre du Parlement ; MM. les prof. Maitland (Univ. de Cambridge) ; Anson, Dicey (Univ. d'Oxford) ; Ritchie (Jesus College d'Oxford) ; Bodley, ancien chef de cabinet du Présid. du Local governement Board).

Australie : M. le prof. Harrisson Moore (Univ. de Melbourne).

Autriche-Hongrie : M. von Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne ; MM. les prof. Bernatzik, Gumplowicez (Univ. de Graz) ; Lentner (Univ. d'Inspruck) Kaizl (Univ. de Prague) ; Brunnemeister (Univ. de Vienne) ; MM. les privat doc. Strisower, Tezner (Univ. de Vienne) ; MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique : MM. les prof. Nys, Vauthier (Univ. de Bruxelles) ; de Greef (Univ. libre de Bruxelles) ; de Ridder, Rolin (Univ. de Gand) ; Deploige, Dupriez, van den Heuvel (Univ. de Louvain) ; Orban, Van der Smissen (Univ. de Liège) ;

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

UN PROCÈS POLITIQUE EN 1842
ET
LE GOUVERNEMENT DE LOUIS-PHILIPPE

L'un des cabinets les plus dédaigneux de ses détracteurs et les plus infatués de lui-même, entre ceux qu'usa la royauté née de la révolution de Juillet, fut celui qui porta la date de 1840. Des conseils de gouvernement à qui l'administration de la France était successivement échue depuis le cabinet Lafitte, celui-ci eut seul une longue durée. Il procura par suite aux vues du roi Louis-Philippe et à l'esprit qui le dirigeait la faculté de régner dans leur plénitude. Le ministère de 1840 marqua d'autant plus en son temps. Doté de tout le relief acquis alors au nom de Guizot son président, les louanges de ses adeptes ont été pour lui sans borne, de même l'opposition de ses adversaires. Il restera surtout notable parce qu'il perdit la monarchie qui l'avait appelé. Il a perdu avec elle les espérances qu'une de nos générations les plus fortes avait placées dans cette monarchie pour le définitif établissement des institutions pondérées en France. Un détail dans lequel le caractère fatal de son administration fut particulièrement sensible, et qui donne l'occasion de se reporter aux idées et au but dont s'inspira le roi par lui trop fidèlement servi, est celui qui va être ici remis en mémoire.

I

L'année judiciaire de la cour de Riom s'ouvrit au mois de novembre 1841 sous des perspectives inaccoutumées. Leur nature était toute politique et préoccupait même au loin. Des troubles venaient de surgir dans plusieurs parties de la France à propos du recensement. On en avait été partout impressionné, on allait en avoir ici l'écho. Les accusés poursuivis à raison des événements dont la ville de Clermont et une localité voisine avaient été le théâtre avec une indéniable gravité devaient comparaître à la première session d'assises de l'année suivante; non seulement le barreau s'en montrait dans l'attente, mais encore le public hors du département.

Le gouvernement de Louis-Philippe avait désormais vaincu les factions fomentées dix années durant contre lui. Ayant d'autre part annihilé l'opposition dans la Chambre, il était maître en apparence de se défaire à son gré de ses adversaires. Il se laissa tenter de saisir, dans l'espèce d'insurrection éparse qui s'était produite l'année précédente, l'occasion d'une campagne de ce genre. Les poursuites dirigées contre la municipalité de Toulouse venaient de montrer cela clairement; l'instruction criminelle motivée par les événements de Clermont le rendait plus sensible encore.

A Toulouse, l'accusation portée devant le jury à raison des résistances survenues était passée au second plan, sous l'importance donnée à l'inculpation pour usurpation de fonctions qui avait atteint trois adjoints du maire, intérimairement investis de l'autorité par la démission récente de ce dernier. D'ailleurs il n'y avait guère eu qu'un trouble de rue, des menaces bruyantes où le recensement ne jouait qu'un rôle lointain, contre deux hauts fonctionnaires dont l'un, le préfet, n'avait guère de qualité pour le rôle de proconsul qu'il pensait se donner, et dont l'autre était le procureur général. Le gouvernement avait été humilié dans leur personne, mais sans que nul fait malheureux fût arrivé. Toutefois, un commissaire bientôt extraordinairement envoyé avait prononcé la dissolution du conseil municipal, conséquemment celle de cette municipalité intérimaire; il avait nommé en même temps une municipalité provisoire, et comme aucune de ces deux mesures

ne portait la convocation des électeurs, ce dont le texte de la loi de 1837 semblait faire une nécessité constitutionnelle, les adjoints ainsi révoqués subitement s'étaient opposés quelques heures à céder le pouvoir, et avaient couché de leur main sur le registre des délibérations une protestation contre l'illégalité des ordonnances qui les brisaient.

Il s'en fallait que ce fussent des citoyens sans consistance. Dans celui qui remplissait les fonctions de maire on avait un avocat considérable, bâtonnier de son ordre, et dans les deux autres des habitants estimés. Seulement, l'opposition libérale les entourait de ses sympathies, des hommes connus pour représenter l'opinion républicaine étaient venus auprès d'eux : le gouvernement les avait donc poursuivis en usurpation de pouvoirs, et ils venaient d'être condamnés de ce chef par d'autres juges que ceux du département qui les connaissait. L'instruction ouverte à Clermont avait été suivie dans les mêmes données. L'arrêt de mise en accusation attestait qu'elle s'en était fiée aux inductions autant qu'aux témoignages. Elle paraissait avoir étendu par complicité les inculpations au cours antérieur de l'opinion, de sorte que l'on voyait autant de motifs de regarder à ses intentions que les événements eux-mêmes en avaient donné d'être ému. L'autorité publique agissait alors forcément sous son inspiration propre, n'ayant pas les moyens que la correspondance instantanée avec le gouvernement procure aujourd'hui. Plus qu'inhabiles avaient été les mesures prises par cette autorité pour maintenir l'ordre. Beaucoup les trouvaient entachées de peur. Presque tout le monde lui reprochait une attitude mal explicable, un grand nombre une partie des malheurs survenus, et il semblait, cependant, que si les poursuites s'étaient arrêtées au point où toute information faisait défaut, c'était malgré elle ; on trouvait que pour couvrir ses défaillances elle y avait fait englober des personnes dont il était connu que leur contradiction surtout la gênait, d'autres contre qui elle ne pourrait prouver que d'être importunes à son repos.

Un fait en outre s'était passé, dont les suites venaient augmenter l'intérêt soulevé par cette campagne judiciaire. L'unique journal du département qui n'appartînt pas à l'opinion gouvernementale était une feuille légitimiste, la *Gazette d'Au-*

vergne. Elle avait relevé avec violence, contre le procureur général et le préfet, un incident survenu à la Chambre par l'indiscrétion du député de gauche Isambert, et l'incident se rapportait à l'affaire en jugement. M. Isambert avait dit que sur le bureau d'un directeur au Ministère de la Justice s'était trouvé un pli dans lequel le chef du parquet de Riom expliquait qu'il renvoyait les débats aux premières assises de l'année 1842, parce que la liste des jurés dressée par le préfet pour cette année-là (c'était ce magistrat administratif seul que la loi en chargeait alors) ne contiendrait que des noms présentant sécurité. Beaucoup d'émoi avait suivi cette révélation. De la part de la *Gazette*, des accusations véhémentes en étaient dérivées contre les deux fonctionnaires supérieurs qu'elle dénonçait; ceux-ci la citaient conséquemment en diffamation devant les mêmes juges. Ce procès était comme joint à l'autre; Berryer devait le plaider : l'annonce d'une telle présence dotait d'un grand attrait de plus la session judiciaire où successivement l'un et l'autre allaient venir.

Les événements arrivés dans le département du Puy-de-Dôme avaient eu deux théâtres : la ville de Clermont et le village de Chauriat, à quelque distance. Ils donnaient lieu à deux poursuites distinctes, quoique le ministère public dénonçât à peu près les mêmes fauteurs aux deux endroits. Ensemble toutefois avec la double plainte en diffamation portée contre la *Gazette d'Auvergne*, ils formaient aux yeux de tout le monde une même affaire, impliquant dans ses phases la politique du gouvernement, mais dont la première partie, celle dont les faits s'étaient accomplis à Clermont, donnait suivant l'accusation la clef des autres.

C'est, à vrai dire, un document d'histoire que cette pièce juridique en trois actes. Les circonstances locales auquel elle reporte placent devant les yeux les éléments des choses politiques dont le cours s'est déroulé en France depuis un demi-siècle. Nos institutions d'aujourd'hui, écrites il y a vingt-cinq ans pour édifier une démocratie parlementaire, étaient d'une date antérieure dans la pensée publique. Leur conception pour notre temps remonte à la révolution de Juillet. Dans l'idée générale, le gouvernement qui fut alors créé devait en être le commencement et nous avancer par gradation vers leur installation

complète. Le procès de Clermont, au milieu de la durée qu'a eue ce gouvernement, ne fait pas seulement voir à leur naissance en quelque sorte, et avec toutes les menaces qu'elles révèlent à cette heure, les idées qui ont passé depuis dans les lois; il ramène les souvenirs sur les résistances opposées par lui au courant qui l'avait apporté.

II

Il est incontestable qu'une action presque insurrectionnelle s'était produite à Clermont. La troupe avait dû faire usage de ses armes, et des morts s'en étaient suivies ; des populations suburbaines s'étaient approchées de la ville pour venir en aide au mouvement, la maison du maire avait été saccagée, aux environs des faits analogues avaient aussitôt surgi. A quelle occasion un bouleversement ainsi devenu sanglant et tourné à la jacquerie en pleine tranquillité générale ? Un acte pur et simple d'administration financière en avait été le prétexte ou en était devenu le signal. Les partis adverses dans la Chambre, dans la presse, dans les entretiens de ville et de campagne avaient, à la vérité, ardemment pris là un moyen de guerre politique; c'était le recensement des personnes et de la matière imposable aux contributions directes qu'il s'agissait d'effectuer. La légalité de l'opération en soi était ouvertement contestée. Des députés et des journaux dont la parole avait du poids, des municipalités importantes, avaient déclaré bruyamment qu'elle ne devait pas s'opérer sans le concours des autorités municipales. Grâce à cela, toutes les frayeurs pouvant être suscitées dans le peuple inférieur par la menace d'une inquisition qui s'étendrait jusqu'à l'armoire de chaque habitant, à la grange de chaque cultivateur pour conduire à des perceptions fiscales abusives avaient été souterrainement répandues et, avec elles, un esprit de résistance ou de lutte.

Pour tout pouvoir régnant, la répression par les armes a parfois des retentissements regrettables. La répression judiciaire aussi n'est pas une épreuve indifférente. Trop faible celle-ci l'amoindrit, aggravée l'opinion s'en détache. Le pouvoir d'alors ne pensa pas qu'il ne dût soumettre au jury que des faits juridiquement criminels ou coupables. Tout autant que

leurs adversaires les gouvernements ont la fièvre de l'outre-mesure. Frapper de peines préservatrices les seuls inculpés que dénonceraient des informations minutieuses et des témoignages probants ne parut point suffire. Ce pouvoir céda à l'idée de perdre, en les confondant dans la répression dont il entendait rendre passible le parti républicain, ceux de ses adversaires qui le combattaient au nom des idées de 1830. C'étaient eux, en effet, qu'il redoutait le plus. Ils avaient même consistance, mêmes intérêts, même culture, à tout prendre même valeur que les citoyens dont son parti se composait. Compétiteurs inévitables, en conséquence. Par cela même son parti l'excitait contre eux. Le procès fut donc étendu au passé de l'opposition qu'avait trouvée le gouvernement du roi dans le chef-lieu du Puy-de-Dôme. On prétendit remonter aux causes et on alla, dans cette vue, jusqu'à des choses vieilles de huit années.

Qu'avaient été ces choses, le voici sommairement. Un journal qui datait presque de la révolution de Juillet et qui portait le nom de *Patriote*, nom très commun alors dans la presse de province et caractéristique de l'opinion avancée comme le nom de *Gazette* l'était et l'est encore un peu de l'esprit rétrograde, avait eu une sorte d'éclat en passant, dans l'année 1832, aux mains de l'un des premiers et des derniers combattants de cette révolution. Celui-ci était Trélat. Tout jeune, il était entré très avant dans les entreprises de la charbonnerie. Il avait beaucoup de feu, son action fut considérable. A cette époque le journalisme d'opposition commençait à faire appel aux masses. Afin de les s'tirer à lui il s'évertuait à plaindre leur sort, le montrait infime, déprimé, malheureux par la faute des lois. Les machines faisaient irruption dans le travail industriel : le trouble jeté par suite dans le salaire fournissait l'occasion et les arguments. Dépeindre dans l'ouvrier industriel ou rural une moderne classe d'ilotes vouée misérablement à procréer, des « prolétaires » utilisés sans merci par les riches tandis que la Révolution avait entendu les appeler comme ceux-ci à la fortune au nom de l'égalité, devint un thème usité, et le *Patriote*, bien que ses fondateurs n'eussent eu en vue que de pousser le gouvernement dans le sens qui leur semblait impliqué par le mouvement de 1830, ne s'était pas tou-

jours défendu d'incursions vers ce domaine, précurseur du socialisme d'aujourd'hui.

Lorsque, en 1834, Trélat, mû essentiellement, lui, par l'idée républicaine, s'en fut allé tomber sous les rudes pénalités de la Cour des pairs, des auxiliaires qui s'étaient établis ses successeurs au journal n'avaient guère su s'attacher qu'à la facile polémique qui suscitait ainsi l'envie contre la richesse. Pareil courant s'était du reste ouvert un peu partout. Un moyen très employé fut de représenter la monarchie comme la clef de voûte d'un système qui tenait le peuple dans l'injustice et le dénuement, au lieu que l'égalité proclamée donnait à celui-ci le droit à l'aisance. Ce devint comme le catéchisme d'une nouvelle école politique de faire voir, dans la monarchie existante, le dernier obstacle à renverser. Au moment même où le ministère de 1840 entrait en scène, Louis Blanc, dans la *Revue du progrès* née de sa plume, traçait l'esquisse, bientôt complétée par lui et par d'autres, de la désorganisation sociale dont le flot s'étale à l'heure présente.

Une première conséquence fut qu'à Clermont et bien ailleurs, le parti d'opposition qui prenait ses données dans la révolution de Juillet avait été divisé de voies, l'étant devenu d'idées. La fraction qui s'éloignait le plus du point d'origine s'était faite la plus active. L'autre, plus ou moins ostensiblement, allait comme celle-ci au républicanisme ; mais la première distinguait le sien sous la désignation de « démocratique » et mettait en pratique la différence qu'elle croyait ainsi marquer. A Clermont, elle portait sa propagande dans les populations rurales environnantes et avait pour centre, en ville, des tabagies cachées où, autour de ses coryphées, des adeptes de condition secondaire venaient s'approvisionner de dénigrement ou d'inimitié, se bercer de la perspective de faire surgir un gouvernement qui changeât la politique, puis les lois sociales grâce à la politique.

Un fait d'assez grand retentissement avait été, en 1840, la suite de ces menées. On avait vu tenir en pleine campagne, à la porte de la cité, une vaste agape populaire. Là, sous le prétexte de signer une pétition tendant à la réforme électorale, et sous celui de constituer un comité départemental qui assurât des adhérents à cette pétition, non seulement des orateurs ayant

toute l'âpreté qu'apportent les partis à se désagréger eux-mêmes avaient signifié à leurs aînés politiques la scission établie désormais entre eux par cette qualification de « démocratique » ajoutée à l'idée républicaine ; mais d'autres, en outre, s'étaient complu sans ambages aux formules que le terme impliquait. Les accusations contre la société bourgeoise qui s'entendent aujourd'hui ; presque le mépris des considérations pour la fortune acquise qui est devenu de style ; non tout à fait la proclamation maintenant énoncée à toute heure, mais déjà l'indication du droit, pour le peuple, de décréter d'autres lois que les lois reçues afin de se rendre possesseur de ce que celles-ci lui refusent, avaient été le texte de discours multipliés, et l'inspiration de ces discours était due en partie à des milieux où, dans la pensée d'avoir plus tôt raison du gouvernement et de la monarchie, on ne visait plus qu'à s'attaquer au régime de la société elle-même.

Pour faire entendre ces prédications assez loin, un millier de citoyens avait été attiré à cette réunion sous la voûte du ciel, le plus grand nombre artisans ou campagnards, présidés par le descendant direct de Couthon. Aussi l'autorité publique s'en était-elle émue plus loin que la ville même et les grosses agglomérations rurales sur lesquelles domine le Puy de Montaudoux où elle avait siégé. Le banquet s'était d'ailleurs produit quand un mouvement notable portait les divers partis existants à prendre ensemble pour but la conquête du suffrage à vrai dire universel. Ils ne demandaient rien moins que d'introduire, dans la liste des 220,000 électeurs qui constituaient le personnel politique, tous les Français inscrits aux contrôles de la garde nationale, et ils s'associaient ensemble afin d'y pousser le pays. Symptôme impatientant pour des ministres qui se supposaient maîtres de l'opinion. L'émoi général du recensement et les troubles qui avaient suivi étant venus s'ajouter à cela l'année suivante, il eût fallu chez eux plus de retenue que malheureusement ils n'en ressentaient, pour que, à Clermont comme à Toulouse, ils ne cherchassent pas dans l'apparence de révolte qui s'était déroulée un lien positif avec ce passé.

L'instruction judiciaire amenait par suite devant le jury de Riom 49 accusés, et plusieurs l'étaient par d'autres causes que

des actes incriminables. Les personnes à qui leur participation de vieille date aux mêmes inclinations politiques assure la considération publique et valent d'être populaires dans leurs entours malgré l'administration, ont toujours eu celle-ci pour ennemie, elle, ses commensaux et ses flatteurs. Il y avait de ces personnes-là à Clermont comme bien autre part, et considérées à cause de leur opposition même. Les unes étaient dans le barreau ou les offices ministériels, d'autres dans les occupations industrielles, dans le négoce, dans la vie bourgeoise. Les amis et les agents du gouvernement les classaient à l'envi comme d'opinion républicaine, souhaitaient que plusieurs disparussent ou perdissent leur action : en chercher le moyen dans les troubles survenus était allé de soi.

A cette époque, l'institution de la garde nationale jouissait de toute sa valeur dans les idées publiques et elle l'a conservée bien après. A Paris on réunissait toujours ses légions. Si l'on s'en abstenait dans beaucoup de villes, c'était pour perdre les occasions de mettre la généralité des citoyens à même de marquer dans des solennités les impressions qu'ils ressentaient de la politique, et pour n'admettre de plus en plus à celle-ci qu'un personnel restreint. Il ne restait pas moins comme un principe que le maintien de l'ordre, s'il était notoirement troublé, appartenait à ce corps armé, où se touchaient les degrés de la société. Or l'impéritie de l'autorité pour arrêter l'émeute à Clermont ayant été évidente dès le premier moment, des faits douloureux ayant paru provenir déjà de son infériorité trop certaine et fait redouter que le ferment des colères ne s'ajoutât à la surexcitation générale, nombre de citoyens notables avaient considéré la convocation de la garde nationale comme urgente. Parmi ces derniers s'étaient naturellement trouvés, à raison de l'autorité morale qu'ils possédaient, ceux surtout que l'administration regardait comme ses adversaires. Aux uns et aux autres il ne fut répondu que par des équivoques. Les événements pressaient; ces citoyens se virent réduits à tenir pour un assentiment l'indécision ou l'ambiguïté des paroles. Portés sur les cadres et ne s'inquiétant pas si ceux-ci étaient ou non au courant, ils s'étaient convoqués eux-mêmes et rendus au lieu habituel de rassemblement (1).

(1) Le rire ne respectant guère chez nous le sérieux, voire le tragique, il fut

Ce fut là le crime cherché. Démarches, pourparlers, armement, l'instruction judiciaire prit tout cela pour complicité. « Parlementaires de l'émeute », c'est la qualification qu'elle donna à ces adversaires. Même à défaut du moindre acte délictueux les désignant, elle essaya de les incriminer pour la plupart sur ce fondement. Après en avoir menacé plusieurs, ses poursuites ne purent atteindre qu'un conseiller municipal, avoué au tribunal, et un industriel déjà important. Le premier, du nom de Poncillon, homme d'affaires très autorisé, opposant de vieille date. Ses aptitudes dépassaient la nature de ses fonctions et le rendaient incommode. Sa notoriété lui ayant donné de figurer plus que d'autres, on avait tenu d'autant plus à l'accuser. Le second était le semouleur Magnin, qui a ensuite grandi jusqu'à la notoriété industrielle ; beaucoup d'ouvriers dépendaient de lui, on prétendit qu'ils lui avaient obéi (1).

fait sur les événements de Clermont une de ces relations rimées qu'on appelle complaintes. Elle se chantait sur une ritournelle alors courante, et rappelait ainsi cette attitude de l'autorité préfectorale au sujet de la convocation de la garde nationale :

A qui la demandait,
Le préfet répondait,
Je n'autorise pas,
Je ne refuse pas.

(1) L'acte d'accusation était libellé ainsi : « *N° 34. Poncillon, avoué et membre du conseil municipal à Clermont. Il était mêlé avec les accusés F..., P... et D..., à la bande qui se porta successivement chez les tambours C... G... et M..., pour se faire remettre leurs caisses. Quelque temps avant, à l'Hôtel de Ville, où il s'était fait remarquer comme un des parlementaires de l'émeute les plus actifs et les plus insistants, il avait dit au maire d'un ton menaçant : Vous refusez de convoquer la garde nationale, eh bien dans une heure je ferai battre le rappel dans mon quartier. Le soir du même jour, il faisait partie, en armes et en costume de garde national, de l'attroupement de la place de Jaude et se portait à l'attaque de l'Hôtel de Ville. Des propos aussi imprudents, des manifestations matérielles aussi positives, étonnent de la part de cet accusé, dont l'esprit cauteleux et circonspect réussit habituellement à renfermer dans les bornes d'une apparente légalité une hostilité notoire contre notre gouvernement et nos institutions.* »

La véritable accusation, c'est cette dernière phrase qui l'exprimait.

« *N° 43. Magnin, Jean-Vincent, fabriquant de pâtes à Clermont. Il est signalé comme ayant tiré des coups de fusil sur les militaires ou fait partie d'un groupe qui en tirait. On a fait feu sur la troupe, du toit d'une maison dans laquelle on n'a pu s'introduire qu'en traversant l'habitation de cet accusé. Le jeudi il s'était fait remarquer dans les groupes et a fait donner de l'argent aux enfants pour les exciter à jeter des pierres. Sa conduite à l'Hôtel de Ville, où il passa la journée du vendredi, excita de justes défiances dans l'esprit de quelques fonctionnaires. Il ne se reconnaît coupable d'aucun des faits qui lui sont reprochés.* »

Par d'autres raisons moins hasardées ou dont l'assiette avait l'air plus solide, l'instruction se crut en mesure de montrer comme un des fauteurs du mouvement un médecin ou demi-médecin du nom de Lassalas, qui était connu depuis longtemps dans la politique locale. Remède Lassalas, fils et frère de maîtres de poste hôteliers sur la route de Bordeaux et du Mont-Dore, puisait dans cette origine, que sa profession semblait rehausser, des raisons de se voir accueillir et d'être écouté. Médecin maintenant auprès de Clermont, il rayonnait de là. Depuis le temps du *Patriote*, son nom et son existence politique avaient été inséparables de la personne et des actes de quelqu'un qui écrivait avec lui dans ce journal. Ce qui y fut reprochable vint surtout d'eux. Après, ils y étaient devenus quelques mois les remplaçants de Trélat, et depuis on eût dit qu'ils ne pouvaient aller l'un sans l'autre. Plus meneur que son ami, surtout plus occupé de parvenir, c'est peut-être Lassalas qui des deux était le moteur, et l'instruction pensait ne pas se tromper à prétendre que dans la préparation et les actes du soulèvement il n'avait pas eu un rôle inactif.

L'ami, un membre du barreau, membre nominal il est vrai, l'avocat Vimal Lajarrige, qu'il faut indiquer ici parce que le pourquoi de son absence du procès fut une des péripéties de l'audience, l'ami avait tâché de ménager à leurs deux personnes un alibi moral. Le mouvement n'était pas encore arrêté, à Clermont, qu'une lettre dont l'excuse résulterait naturellement de la probable attention de rassurer Mme Vimal mère, informait hâtivement celle-ci qu'ils partaient de la ville, Lassalas et lui, afin de n'avoir pas à discuter avec d'autres sur ce qui se passait. Relativement à ce dernier, l'instruction se supposait pourvue d'armes certaines et l'inculpait quand même, tandis que devant cette pièce, déposée promptement par la destinataire, l'accusation contre Vimal n'eût pu se soutenir quoiqu'il eût été à l'agape de Montaudoux comme Lassalas, et qui plus est le figurant principal. La politique qui est fondée sur les instincts d'envie ou de butin se voit toujours, un moment ou l'autre, par besoin ou par réflexion, conduite à répudier tout haut ce qu'elle a suscité. Alors coryphée plus ou moins conscient de celle qui se pratiquait à Clermont, resté bien après un personnage principal pour l'opinion qui s'est dite

« démocratique » comme par monopole, Vimal, dans cette lettre à sa mère, caractérisait de « misérables enragés » les acteurs du mouvement exécuté, et leurs actes de « sanglantes folies ». Il y eut naturellement un coup de théâtre quand la lecture du pli fut donnée aux débats.

Le banquet de Montaudoux servait en majeure partie de fondement aux accusations poursuivies contre Lassalas (1). A deux jeunes gens de même profession que lui, Nolhac et Monteilhet, étaient imputés des actes dans le mouvement même. Deux beaux-frères fort intimes, médecins nouvellement établis aux bourgs d'Aubierre et de Beaumont qui avoisinent la ville. Des actes, toutefois, dont l'agape de l'année précédente était regardée comme la préparation ou l'un des préambules. Le nom de Nolhac (Géraud de Nolhac, un nom probablement descendu de son ancien niveau) est absent du compte rendu du banquet (2), mais Monteilhet avait parlé en personne. Est-ce par eux qu'était venue l'inspiration des milieux dont la révolution de l'état social était alors l'objet ? Rien ne le dit ; toutefois, par-dessus les banalités politiques écrites, presque toutes de la même main semble-t-il, à la mesure respective des assistants qui devaient les lire chacun choisi en raison de son personnage ou de son milieu, c'est autour de la parole de Monteilhet que ces tendances s'étaient affirmées. Un des discours figure sans autre nom d'orateur que l'indication : « Un citoyen » ; était-ce celui destiné à Nolhac, empêché ce jour-là ? il n'y en avait pas d'indice, sinon que le texte en était « l'égalité », pris aussi par Monteilhet, et qu'il donnait dans

(1) « — N° 38. *Lassalas (Remède), médecin à Lezoux. Le vendredi, malgré la résistance des gardes nationaux de Clermont, réunis sur la place de Jeudi, il se joignait à eux, cherchait à prendre le commandement...., et faisait entrer les paysans dans les rangs. Il répondit à un émissaire des villages, qui demandait l'envoi de quelques gardes nationaux de la ville pour introduire les gens d'Aubière et de Beaumont : « il n'y a pas besoin pour cela de la garde nationale ; dites leur que c'est moi qui leur donne l'ordre d'entrer ». Cet accusé, connu par l'exaltation de ses opinions républicaines, avait pris une part très considérable à l'organisation du banquet de Montaudoux. A la nouvelle de l'événement qui s'était passé à Clermont, il partit précipitamment pour cette ville, quoique assez gravement indisposé. Dans un interrogatoire très habile, il a tenté d'expliquer en les dénaturant le moins possible, les actes ou les propos qui lui sont imputés* ».

(2) *Banquet réformiste de Montaudoux*, in-12, Clermont-Ferrand, Auguste Veysset, 1840.

un détail doctrinal ce que l'autre avait exprimé en une phrase. La phrase elle, ne laissait guère d'équivoque. Monteilhet s'était tout d'abord réclamé de « la bannière de Trélat », et très certainement sans que celui-ci le sût : « Comme si nous « n'étions pas ici pour prouver que la parole de Trélat a fruc- « tifié en Auvergne et que nous marchons sous la bannière « qu'il a plantée parmi nous ! » Après quoi il avait formulé en peu de mots le *credo* du même démagogisme qui se rehausse, aujourd'hui, du nom de socialisme pour avoir un peu l'air d'une religion laïque.

Formule à l'adresse de la fraction locale qui désapprouvait le banquet ; à cause de cela probablement l'orateur l'avait d'autant plus accentuée. « Savez-vous, avait-il dit, « savez-vous ce qu'ils vous réservent, les uns et les autres, « à vous qui n'êtes que le peuple, la chair à boulet, la grande « machine à production ? Quand vous aurez usé votre vie dans « leurs ateliers ; quand vous serez tombés sur la frontière « pour la défense du pays ; quand vous aurez eu du courage « et du patriotisme pour tous, ils verront de vous faire « obtenir un grabat d'hôpital et un mauvais lambeau de toile « d'emballage pour cercueil... Citoyens, l'humanité n'est pas « dans sa voie, inspirez-vous de vos blessures. Chaque jour « le sang coule et la question des travailleurs se représente « sous une nouvelle face ; tuer et emprisonner ne sauraient « être une solution... » Suivait une tirade philosophique sur « la fraternité, l'amour des hommes les uns pour les autres, l'irrésistible sentiment d'égalité qui pénètre chaque jour dans les entrailles du corps social et qui réalisera cette égalité destinée au peuple ». Nolhac se rapetissa soigneusement aux débats. Accusé d'avoir poussé à Clermont la bande de son village, on vit en tout cas assez vite que ç'avait été sans autorité réelle. Monteilhet, lui, resta en fuite. Eût-il apparu, sans cela, comme ayant mis avec efficacité la sienne en mouvement ? il pouvait craindre que ce devînt probable.

III

Toutes ces accusations eussent été démontrées, ou seulement les chefs qu'elles arguaient pourvus d'assez de proba-

bilité, sans qu'aux yeux de beaucoup de monde l'intérêt pour les inculpés s'en trouvât amoindri. Même dans ses véhémences ce socialisme passait encore pour philosophique et n'inquiétait pas notablement, tandis que l'on croyait voir avec évidence l'intention, de la part du parquet, de s'en prendre au delà des bornes à l'opinion libérale sous ses diverses formes. S'il eût fallu cependant un indice pour rattacher aux événements qui s'étaient produits l'agape de Montaudoux comme une menée d'attente, la manière dont la défense fut constituée serait venue presque le fournir.

Deux avocats, à Riom, étaient en possession des affaires à mise en scène; l'un ancien, déjà fatigué il est vrai, mais non encore sans ressort et qui avait su parler presque en orateur le langage de la politique; l'autre devenu rapidement maître de la barre et défenseur très écouté, quoique en pleine jeunesse. Ce dernier était Me Eugène Rouher, devant qui un plus grand horizon se déroula dix ans après. Il faut dire que, dans l'affaire de Clermont, Rouher était empêché de paraître. Il s'y fût trouvé en quelque sorte partie au débat. Son mariage était annoncé avec la fille du maire sur qui l'étrange direction donnée à la répression de l'émeute de Clermont par l'autorité préfectorale avait rejeté la désastreuse autant qu'injuste expiation d'une mesure gouvernementale où il n'était pour rien. Gendre du lendemain, Rouher eût perdu toute liberté devant ce témoin forcément à charge et victime à la fois. Il aurait donc appartenu à l'autre avocat, à Me Jean-Charles Bayle, d'être choisi comme défenseur principal, et jusqu'alors cela fût allé de soi. Mais ailleurs que dans le domaine de l'affaire, qui plus est sans entente préalable avec le barreau, il fut décidé qu'elle se parerait comme l'accusation du caractère de parti, et assez probablement cette direction lui vint surtout d'autre part que du pays même. On vit ainsi une défense politique s'établir, et ce fut pour le moins intéressant des inculpés à qui le ministère public attribuait de l'importance, pour Géraud de Nolhac.

Ceux qui eurent en cela la haute main jugeaient sans doute que Me Bayle était trop d'une autre époque, n'eût pas eu le langage du moment ou le ton que le but cherché commandait. Il y avait ceci de particulier que de la cause de Nolhac on se servait pour imprimer à la défense le cachet dont on vou-

lait la marquer afin qu'elle eût son effet, tandis qu'il entendait se diminuer beaucoup et que d'actives démarches de sa famille visaient à le préserver. Puiser en cela une présomption que les poursuites n'étaient pas revêtues à tort du caractère qu'elles avaient pris, l'accusation eût eu lieu de le faire, pour peu, surtout, qu'elle se supposât à même d'attribuer à cet accusé le toast que le compte rendu du banquet mettait sous l'anonyme « Un citoyen (1) ». L'avocat désigné arriva de Montpellier. Ce fut Me Laissac, entouré dans le Midi d'un certain renom entre les jeunes qui étaient pourvus de la faconde démocratique. Sans avoir demandé l'assentiment de ses confrères, il s'attribua la direction comme s'il en avait eu le mandat et s'était senti le maître.

Mais l'accusation s'étant donné les devants, elle ne s'occupa que de les garder. Le tort déjà trop grand, recherché par elle, de s'étendre à certains des inculpés sans être assurée

(1) Le toast dont il s'agit avait suivi immédiatement celui d'un autre des assistants connu pour adepte de la littérature politique qui se répandait alors en peintures enluminées des prétendues oppressions de l'état social. Le « citoyen » lui, dans une sorte de démonstration didactique, avait fait au nom de l'égalité le procès de cet état présent, et pensé établir que le principe de l'inégale répartition des avantages et des charges n'avait pas cessé de régner. « Jadis, disait-il, « on naissait noble ou vilain, serf ou seigneur, colonel ou milicien, absolument « comme on naît aujourd'hui oisif ou prolétaire, millionnaire ou mendiant des « rues.... Qu'y a-t-il de changé? Le fils du pauvre cultivateur, du modeste « ouvrier n'est-il pas fatalement relégué dans l'humble condition de son père? « La société n'est-elle pas toujours divisée en deux camps, d'un côté ceux qui « produisent, de l'autre ceux qui consomment sans produire?.... Tous les Fran- « çais sont également admissibles aux emplois; mais c'est un leurre...., le pou- « voir exige des conditions que l'on ne saurait trouver que chez un petit « nombre d'hommes. Est-ce que les ouvriers, les cultivateurs peuvent pourvoir « aux frais de l'éducation que vendent les collèges? Est-ce que les familles pau- « vres ne sont pas obligées d'exploiter les sueurs de leurs enfants pour leur pro- « curer du pain?... Que signifie l'égalité devant la loi, dans un pays où quelques- « uns seulement sont en possession du droit de faire des lois?.... La concurrence « n'est pas possible, raisonnablement parlant, entre ceux qui peuvent, sans avoir « à souffrir de la faim et de la misère, supporter le chômage momentané des « instruments de travail, et ceux qui attendent du salaire de leur journée, le « prix du pain qui les a nourris eux et leur famille..... Quelques-uns seulement « peuvent aborder les sciences et les arts, ce sont les riches et leurs enfants. « ..... Le privilège règne donc encore dans la nation; il est la base de notre « organisation politique et sociale, il se retrouve au fond de toutes nos institu- « tions, il vicie tous les rapports des hommes entre eux. » — Les déclamations collectivistes de l'heure présente ont plus d'âge, on le voit, que sans doute beaucoup de leurs auteurs ne le pensent.

de prouver ce qu'elle leur imputait, et de faire ainsi violence aux esprits, elle l'aggrava aussitôt. Ce fut de toute la solennité de sa parole et de toute l'ardeur que peut mettre en jeu l'intempérance du zèle. Quelle problématique part d'action, se trouvant si éloignée, était imputable dans les événements de 1841 au journal *Le Patriote* et à Trélat, ce qui a été dit précédemment a permis d'en juger. Le journal n'existait plus depuis 1835, et Trélat l'avait dirigé pendant les deux années 1832 à 1834 seulement !

Ne s'être pas toujours abstenu dans ses colonnes des tendances qui ont été plus tard dangereuses, des comparaisons déclamatoires entre la condition paysanne et celle de la bourgeoisie d'où sont nés les efforts de désorganisation auxquels nous assistons aujourd'hui, on pouvait bien lui reprocher cela; mais juridiquement était-ce coupable ? Que quelques hommes, étendant beaucoup ces voies, fussent devenus ensuite les coryphées d'une politique de plèbe et d'une propagande aboutissant à la vaste agape de Montaudoux, qu'ils s'y fussent réclamés de lui ou de ses enseignements, était-ce une responsabilité que le droit pénal dénonçât ? Fondé que l'on pût se croire à découvrir dans les troubles incriminés une parenté avec cette réunion, de dimensions insolites autant que ses manifestations avaient lieu d'inquiéter, rien n'autorisait à reporter délictueusement jusqu'à Trélat cette dégénérescence de l'influence qu'il avait exercée.

Trélat était doué de beaucoup de prise sur les sentiments. Il avait trouvé par là infiniment d'écho, mais dutout en tant que familier avec les menées secrètes. C'était l'homme de la conspiration entre égaux ayant même éducation et visant à même but, le *carbonaro* de la Restauration devenu, avec ses amis, l'homme du coup de feu contre les Ordonnances de 1830, l'ardent soldat du parti républicain de l'Hôtel de Ville de Paris, par suite l'adepte de la *Société des droits de l'homme.* Mais à Clermont et partout où il portait sa parole il le faisait à ciel ouvert. Elle lui assurait les sympathies et l'entraînement sans avoir besoin de la politique souterraine dans laquelle se complurent ceux qui s'étaient portés ses successeurs. Quand le procès s'ouvrit, les souvenirs de sa personne étaient encore vivants. L'idée qu'une revanche mal dissimulée,

de la part du monde gouvernemental, contre les atteintes reçues autrefois de son journal avait présidé aux accusations soumises au jury, fut comme justifiée dès que le parquet débuta dans ses réquisitions.

Tout d'abord, en effet, le procureur général reporta au *Patriote* et à son écrivain la filiation des événements, aux relations ayant existé entre certains accusés et sa feuille la culpabilité qui leur était imputée. Poncillon en avait été un moment le trésorier, de là l'indice certain qu'il n'était pas accusé faussement. Lassalas était en habituels rapports avec le directeur et la rédaction, présomptions semblables. Journalisme d'auparavant, menées ou prédications de Montaudoux, présence aux événements survenus étaient ainsi liés ensemble pour constituer une culpabilité par eux seuls, culpabilité morale qui devait déceler la culpabilité réelle à défaut par celle-ci d'être assez établie. La passion égarait à ce point que l'avocat général chargé du détail ne sut pas oublier qu'avocat à Clermont peu auparavant il avait connu les inculpés, et à l'égard de plus d'un laissa sa parole s'imprégner de ses ressouvenirs. Le caractère de procès d'opinion que l'instruction avait paru révéler, on eût dit que le parquet ne craignait que de ne pas assez l'établir.

Aussi l'affaire eut-elle immédiatement toute la dimension que les sentiments d'opposition lui avaient attribuée. En relisant les débats à la distance où l'on en est à cette heure, je trouve encore que Laissac prit bien le verbe et la pose qu'elle demandait dans le goût du moment, une fois agrandie de cette manière. Il fallait répudier non seulement les faits, mais les doctrines, les vues, les propensions déclarés coupables du haut du siège, ou bien il fallait avouer celles-ci et s'en faire honneur. Cette dernière tâche devenait forcément celle de l'avocat : il y apporta et l'attitude et la chaleur que son parti était en droit d'attendre de lui. L'opinion démocratique s'enveloppait, en ce temps là, de mots pris pour des idées, se parait de rapprochements avec les enseignements de Jésus-Christ; ce bagage déclamatoire, qui ferait aujourd'hui sourire, Laissac le déploya avec l'aplomb et l'accent qui convenaient, sous une coloration méridionale à produire impression, et l'impression fut si visible que l'accusation crut devoir se dire injuriée,

demander à la Cour de fermer la bouche au défenseur. Une émotion de plus était ainsi jetée dans l'affaire. La Cour prononça l'avertissement. Il fut jugé par la défense que c'était sans de vrais motifs; tout entière elle quitta l'audience. Elle ne consentit à reparaître qu'après que Me Bayle, avocat de Magnin, eut été admis, assisté du bâtonnier, à revendiquer pour elle la liberté d'appréciation et, de la part de l'accusation, la suppression de l'arme de la complicité morale dont elle avait abusé.

On plaida après cela, mais ce ne fut pas sans que la Cour se fît la gardienne plus que vigilante de la susceptibilité du parquet. On la vit, entre autres, arrêter brusquement avec dédain un débutant, dans des considérations pourtant naturelles à sa cause. L'accusation put ainsi revenir à son thème. Seulement, elle le fit dans une forme mesurée qui, cette fois, lui assurerait peut-être le jury. Il fallait une réplique commune. Elle était d'autant plus nécessaire que pour Poncillon et pour Lassalas, sur qui ce thème portait essentiellement, les défenseurs, manquant du don de s'élever, s'en étaient tenus à la stricte discussion des faits. Laissac, cependant, se jugeait frappé sans raison et ne voulait plus parler. Qui se trouverait pour assumer son rôle? Ce fut heureusement Me Bac, encore jeune membre du barreau de Limoges.

L'affaire de Toulouse devant la Cour de Pau venait de sacrer Bac presque brillamment avocat politique, et l'affaire Lafarge ainsi que les premières péripéties d'un dramatique procès, l'assassinat Marcellange, avaient beaucoup fait prononcer son nom. Il était arrivé au milieu des débats, appelé par un inculpé dont il fut presqu'immédiatement reconnu que les actes comme l'esprit étaient déséquilibrés et qui ne s'était soucié que de se procurer du bruit. La personne de celui-ci venait d'être mise hors de procès; Bac saisit la cause de la défense. Tout jeune d'apparence, gracieux, éloquent, il était doué, l'a-t-on dit autant qu'il le méritait? d'une convenance pénétrante de langage, d'idées, de diction. Doucement et néanmoins en ne sacrifiant rien de ce qui devait être maintenu, il anéantit l'édifice de complicité construit par l'accusation. Ce fut une réplique supérieure dans les circonstances où elle arrivait. On en eut la preuve aussitôt. Un frappant exemple d'échec causé, dans la répression, par l'intempérance des réquisitions après celles

des poursuites s'ensuivit. Le jury avait été passé au crible par l'administration préposée à en établir la liste; difficilement on y eût trouvé des éléments contraires au gouvernement: sans hésiter il déclara non coupables, comme ceux à l'égard desquels les preuves manquaient, Poncillon, Magnin, Lassalas, Nolhac, tous les accusés présents qu'au-dessus de tout des antécédents d'opinion ou d'opposition avaient fait rechercher.

IV

Vingt jours d'émotions politiques venaient de régner. Comme s'il eût fallu à la Justice une compensation du mécompte, et aux sentiments extérieurs une diversion, juges et public furent jetés dans des impressions opposées aux précédentes, dès que le banc des assises reçut les accusés de Chauriat.

Les défenseurs de ces accusés-là se trouvaient aux prises avec des faits dont ils auraient vainement reproché à l'accusation de stigmatiser le caractère. Hormis deux meneurs par malheur intelligents, c'étaient les plus grossiers des paysans, des brutes, hommes et femmes, sur qui la haine sociale surexcitée avait pu seule agir. L'accusation montrait étendues à la population de ce village, pour s'y faire des auxiliaires de bouleversement à jeter sur la bourgeoisie locale, les prédications politiques qui avaient existé autour de Clermont. Et, en effet, ce n'était pas le fait du recensement en lui-même qui avait soulevé ces habitants. Comme en vue d'actes concertés à l'avance, l'annonce des événements arrivés la veille dans la ville avait suffi. Le dimanche, en plein midi, une foule s'était ruée sur l'église, sur le presbytère, sur des habitations particulières, en avait saccagé et brûlé le mobilier, menacé les personnes, sonnant le toscin pour appeler à la même jacquerie les agglomérations voisines.

C'est à Me Bayle et à Me Rouher qu'était échue cette fois la défense principale. Quelqu'un qui devint avocat général le lendemain, le substitut Moulin, destiné à être plus tard avec suite l'un des députés du département, tenait l'accusation, et lui donna le poids que la justesse de son sens juridique ajoutait à la clarté et à la modération de sa parole. Les deux

avocats mirent habilement leur talent, mais avec un inévitable insuccès, à le faire descendre, des considérations autorisées auxquelles il en avait appelé, sur le seul terrain des faits prouvés et punissables. Rouher débuta là dans le domaine des idées générales. Il le fit lourdement, comme c'est resté sa manière, toutefois avec moins d'incorrection de goût qu'il n'en rechercha souvent, et du moins avec une ampleur qu'il n'avait pas jusque-là laissé présager. Pour tout le monde il fut visible que les plaidoiries écoutées les semaines d'auparavant avaient été pour lui une école. Les condamnations furent toutes rigoureuses. Elles étaient toutes justifiées.

On se sentait impatient de voir venir le procès de la *Gazette d'Auvergne*. Le siège judiciaire de Riom, perdu dans une province éloignée, avait entendu se dérouler les grandes affaires politiques de la Restauration (1) ; mais rarement s'y était ouverte une solennité où la qualité des plaignants, la matière du débat, l'affluence d'élite qui y fut attirée dussent autant marquer dans ses annales que celle-ci, rehaussée de la présence de Berryer le lendemain des lamentables débats de Chauriat.

Étrange abus de leurs fonctions, de la part des deux hauts fonctionnaires plaignants, si le fait dont le journal avait pris texte contre eux était exact : pour le préfet, d'avoir composé une liste de jury criminel ne contenant que les noms de citoyens dont le dévouement fût présumé sûr pour le gouvernement; quant au procureur général, d'avoir attendu cette liste avant d'appeler l'affaire, et mandé cela à son ministre comme un acte tout simple et naturel de l'administration du parquet. Immédiatement on se trouva transporté de nouveau dans le domaine de la politique militante, sous les sentiments qu'elle agite, sous les impressions qu'elle recherche. L'animation fut d'autant plus vive que ni la présomption de l'entente imputée à ces deux représentants élevés du gouvernement, ni les intentions qu'elle supposait ne furent détruites par les explications qu'ils donnèrent. A se reporter au compte rendu,

(1) En 1816 et 1817, l'affaire bonapartiste dite de Combronde, l'affaire de Nîmes, celle de la Maréchale Brune ; en 1823, celle de la conspiration de l'Est ; en 1824, un procès très retentissant contre le journal départemental *L'Ami de la Charte*.

on verrait qu'à tout prendre ils ne purent qu'invoquer l'un et l'autre des circonstances atténuantes : le préfet (1), avec une adresse où il excellait, se rejetant sur un dévouement qu'il pensait avéré aux intérêts du département et sur une modération assez prouvée, à ses yeux, pour exclure de sa part aucun but blâmable dans cette formation de la liste annuelle; le procureur général, lui (2), se montrant avec naïveté convaincu, ou se croyant tenu de le paraître, qu'il allait de soi pour l'autorité d'éliminer ses adversaires d'entre les citoyens chargés de la juger (3), s'étonnant qu'on trouvât à cela de l'excès et qu'en conséquence il fît tout uniment appel de la violence des injures devant ce jury suspecté.

Rien ne démentait donc la réalité des choses qu'avait dénoncées M. Isambert. Au degré où la *Gazette d'Auvergne* était un adversaire, elle avait inévitablement dû relever ces précautions déplorables et les qualifier. Elle l'avait fait, toutefois, en dépassant les bornes de l'invective, gêne énorme pour l'orateur incomparable à qui sa défense appartenait, et il fut visible qu'il la sentait. Au service de cette défense il mit l'argumentation la plus pressante et une retenue de parti sur laquelle on était loin de compter. Cela frappa même plus que son éloquence les fidèles qui avaient espéré l'entendre dans de beaux ou véhéments emportements. Une seule minute il le prit avec hauteur envers l'accusation. L'avocat général, qui était tout passion malgré une culture d'esprit élevée (4), avait commencé ses conclusions dans des termes sans mesure; Berryer, en se levant pour répliquer, lui jeta une de ces phrases qui clouent au poteau de l'inconvenance. Les plaignants s'étaient faits humbles et doux afin de mieux se dire offensés; lui ne sut pas moins bannir de sa parole la politique d'acrimonie et quoi que ce fût pouvant marquer la distance où ses amis aimaient à se tenir des éléments dont le pays était désormais formé. Il ne réussit qu'à voir abaisser de moitié la pénalité demandée. Mais

(1) M. Meynadier.

(2) M. de Boissieu.

(3) A des personnes qu'il supposait émues de la circonstance, le chef du parquet avait dit tout aussitôt que jusqu'alors les légitimistes ayant figuré sur la liste, le gouvernement ne pouvait pas, en les y laissant, s'exposer à les avoir maintenant pour juges.

(4) M. Bayle-Mouillard, mort conseiller de Cassation.

ce fut bien son client qui eut les circonstances atténuantes, non les plaignants qui les avaient plaidées pour eux. On jugea probable que sans le fond invétéré d'antipathie qui régnait à l'égard du parti légitimiste, l'acquittement eût été certain.

V

Si supérieurement que le drapent les ministres aux mains de qui il est confié (et celles que le roi avait choisies à cette époque y ont excellé au-dessus de toutes), un gouvernement placé comme celui de la France entre les premiers ne sort pas à son niveau d'un tel ensemble de débats, quand il n'y remporte point une victoire complète. Le jury de Pau avait absout tous les accusés de Toulouse, le jury de Riom venait de retenir uniquement comme coupables, à Clermont aussi bien qu'à Chauriat, les faits à vrai dire de droit commun. Pour seul, pour infime trophée contre les opinions qu'il avait inculpées, il restait au ministère de 1840 cent francs d'amende infligés par des juges correctionnels à la municipalité intérimaire de Toulouse, et qui plus est malgré un appel *à minimâ*. Le débat soulevé par de hauts fonctionnaires à propos de la composition du jury l'incriminait lui-même, à vrai dire, quoique à moitié réussi. Qu'eût été de plus une défaite ?

Je parle ici ayant vu ou entendu. A distance, le lien des faits se reconnaît mieux qu'au jour même. Ces faits, jugés toutes considérations gardées, il n'y a que des raisons d'appeler déplorable l'idée d'une telle campagne de répression. Elle n'a pas été la seule inspirée de même. Chercher la complicité dans l'opinion des personnes et dans leur passé, l'un des auxiliaires supérieurs du ministère Guizot, son procureur général à Paris, l'avait érigé en doctrine, et il devint le ministre de la Justice ! La logique du but, pour les gouvernements qui s'en sont assigné un, est dangereuse autant qu'elle peut devenir féconde. Dangereuse quand d'avance ils ont mis leur obstination à y plier les choses, au lieu de s'attacher au cours qu'elles ont elles-mêmes tracé. Ç'a été le cas du gouvernement dont le ministère en question fut le dernier.

Pourquoi ce gouvernement a-t-il étroitement suivi la voie des résistances et s'y complut-il jusqu'à s'y briser ? L'histoire

politique, à cette heure, n'a pas seulement toute liberté pour le rechercher et le dire ; en le faisant elle s'écrirait elle-même, et ce ne serait pas sans utilité. J'entends la liberté de juger désintéressément, fût-ce à l'encontre des impressions de l'heure même. Déjà les documents de détail abondent. Beaucoup d'acteurs du temps ont parlé depuis, et un peu chaque jour les confidences s'augmentent. Souhaité, soutenu, servi, aimé par nombre d'esprits élevés ou distingués, sans conteste le gouvernement de 1830 l'a été. Esprits honnêtes surtout, c'était le caractère d'alors ; les habiletés malsaines passées aujourd'hui dans notre air ambiant naquirent tout au plus vers la fin. De même furent, au reste, les hommes qui le combattirent. Adversaires et défenseurs avaient en vue le bien de leur pays. C'est surtout du côté des défenseurs ou des amis que les informations arrivent, de ceux que les adversaires révoltent, que la chute a attristés et rendus amers. Sur les circonstances successives on peut les entendre avec plus ou moins d'intérêt, et sur les incidents avec curiosité, quoique leurs préoccupations paraissent puériles à côté de ce dont il s'agissait au fond et qui a surgi depuis. Mais ce n'est pas de cela qu'il est besoin. Trouver la cause générale, celle qui préexiste aux détails, qui s'y reconnaît, qui dirige la conduite, voilà en quoi réside l'histoire, le reste n'est qu'appoint. Un appoint, il est vrai, qui porte d'autant plus à se demander comment a pu se diriger aussi à rebours des espérances suscitées par son avènement, un pouvoir dépositaire des précieux éléments dont celui-ci pouvait disposer.

Les hommes faits qui avaient appelé de leurs aspirations le règne de 1830 et qui l'amenèrent, comptaient parmi les plus éminents en Europe dans les situations acquises et dans le domaine intellectuel. Les jeunes élevés à côté d'eux, qui furent sa matière en quelque sorte, étaient aux premiers rangs dans les études politiques ou philosophiques, dans les lettres, dans les arts, dans la culture scientifique et industrielle. Un assentiment comme il ne s'en était plus vu depuis 1789 et ne s'en est plus reproduit, salua son institution et l'a portée de son enthousiasme. Immédiatement surgit un de ces jets de sève sociale qui ne naissent pas deux fois dans un siècle et

qui attendent de se répandre en sources fécondes. Sous l'égide de la royauté nouvelle se trouva placé un pays empressé de vivre, avide d'étendre en chaque homme les facultés morales, d'ouvrir jour par jour pour tous, davantage qu'elles ne l'étaient à leur moment, les facultés matérielles. Cependant, avant sa troisième année d'existence un grand fossé séparait déjà cette royauté de la moitié de ceux qui l'avaient fondée ou acclamée, et, ni en valeur morale, ni en facultés d'agir, ni en expansion chaleureuse, cette moitié n'était la moindre. Le fossé s'est élargi constamment, il n'a plus été comblé que pour l'assaut. Ce règne paraît une faillite eu égard à ce qu'on avait espéré de lui.

Quelques mots suffisent pour déterminer d'une manière générale les causes qui firent manquer ainsi à ses fins attendues le gouvernement né de la révolution de Juillet. On se tromperait à attribuer au roi Louis-Philippe le défaut d'envergure; ses partisans se sont trompés de même en lui en accordant une notable. Il eut celle des hommes de son âge; il y ajoutait des qualités personnelles particulièrement propres à la servir en lui; mais il n'eut que celle-là, et les vues politiques des hommes de son âge étaient sans dimension. Prince, il avait été, très jeune, en plein moment où les princes n'eurent plus de place qu'au rang de tout le monde, et il était assez descendu à ce rang pour y prendre les manières d'être du milieu moyen. Plus ou moins grâce à cela, il resta l'homme comme tout le monde de sa jeunesse quand les princes eurent retrouvé position, de sorte que la révolution de Juillet rencontra d'autant mieux en lui le prince comme tout le monde, le prince « citoyen » qui pouvait la séduire. Toutefois, un prince de la maison à qui la couronne appartenait depuis assez de temps pour qu'elle s'y crût destinée de droit supérieur. Une fois roi, les manières d'être, la nature, les travers du bourgeois demeurèrent en lui, les vertus aussi, il faut le dire; mais l'esprit de son origine lui revint aussitôt, par suite la visée d'en redonner les attributs à lui et aux siens dans toute la mesure que le temps permettait, voire d'agrandir cette mesure quoique le temps y fût opposé. Par là s'expliquent la politique qu'il pratiqua, aussi la cessation hâtive qui l'a bientôt menacée et que finalement elle a eue.

Regardé aujourd'hui, Louis-Philippe apparaît comme un collatéral arrivé à supplanter l'héritier direct et se traçant, dès lors, le but de se faire reconnaître à la place de celui-ci en répudiant assidument les données par lesquelles l'entreprise a réussi. Au moment de la révolution de Juillet, la légitimité royale était redevenue un dogme dans les idées politiques de l'Europe. Il ne fallait nulle divination pour voir cela, c'était le lieu commun. Napoléon s'y était pris : en voulant entrer dans la famille des grands souverains autant qu'il les en avait fait témoins, l'Empereur avait comme démontré que, malgré les ouragans de 1792, de 1800, de 1806, même le soldat incomparable et le chef d'Etat supérieur ayant réédifié un trône ne resterait qu'un souverain temporaire s'il n'appartenait pas aux royautés à qui le gouvernement des peuples était dévolu par le seul droit qui eût cours entre elles. Que le duc d'Orléans vît de même, quoi de plus simple, lorsque le vent de 1815 avait balayé tout ce qui était provenu de ces ouragans en apparence insurmontables ? Peu de politiques, et un prince moins qu'aucun autre, supposaient que le dogme rétabli n'avait pas retrouvé la force définitive. Il dut naturellement sembler à Louis-Philippe que ce dogme était rentré en possession du prix qui lui était antérieurement reconnu, et que l'habileté, de sa part, résiderait à s'y conformer.

La divination eût été de sentir combien le vent de 1815 tombait et de quelle puissance serait le vent contraire qui, de nouveau, venait de souffler. Ainsi en jugeaient les jeunes et ceux qui, pensant d'instinct, montrent parfois d'autant mieux le chemin. Mais on écoute surtout ceux qui sont censés d'expérience et chez qui, souvent, elle est toute préventions, craintes ou timidité. Le roi était de ceux-là, et ceux qui avaient son âge jugeaient presque tous comme lui. En eux et chez lui l'emportait avant tout la peur d'émouvoir l'Europe par trop de bruit ou d'extension, l'idée par suite que la plus extrême prudence, presque l'apparence de l'appréhension devaient guider, le souvenir aussi du sanglant démagogisme qu'avait produit la liberté. Croire qu'il y avait plutôt à se faire pardonner et accepter qu'à instituer des vues nouvelles et à les imposer, toute la conduite de ce roi est venue de là.

L'inspiration de ce qui n'est pas encore mais qui doit être, par

quoi ont été touchés ou dirigés les chefs d'État ayant laissé un nom, manqua ainsi au roi Louis-Philippe, ou bien il ne voulut pas l'avoir. Il eût discerné, autrement, que le règne des nations remplaçait celui des monarchies. Il eût vu que désormais celles-ci devenaient des magistratures uniquement, acceptées ou recherchées au service de leur peuple, et qu'elles cessaient d'être des maisons royales n'ayant qu'à se considérer seules et à mettre les peuples à leur service. Il eût compris que c'était là le dogme vivant, que l'autre se mourait et que le rôle, différent fût-il, comporterait autant de grandeur que le précédent en avait eu. Cela se fût appelé de l'envergure; pour lui elle fut à ramener le courant dans l'ancien lit autant que les propensions, les idées, les conditions du moment pouvaient y laisser parvenir une volonté disposant de beaucoup d'adresse et sûre de rester persistante.

Le règne fut peu après appelé « la quasi-légitimité »; c'est bien le caractère qu'il affecta et le roi cherchait davantage. Être tenu par l'Europe comme la légitimité même dans les données d'alors fut sa visée véritable. On le juge comme il désira d'être deviné, semble-t-il, en disant que la pensée d'acquérir par prescription en quelque sorte cet apanage sur la branche aînée de Bourbon, dans l'opinion des monarchies voisines, le domina essentiellement. Cette exclamation de Dupont (de l'Eure) à Lafitte, à propos d'un incident de Conseil s'ajoutant à d'autres une ou deux semaines déjà après l'installation, a été relatée comme authentique : « Que nous avez-vous fait « faire, c'est un Bourbon! » Certaine ou non, elle marque exactement la surprise de déception causée à l'esprit de la révolution de Juillet par l'esprit contraire qui se révélait. Dupont (de l'Eure) fut le plus simple des ministres de 1830, Lafitte un des moins pourvus du sens de gouvernement; mais l'un et l'autre ils possédaient dans sa réalité native le sens de ce que signifiait, pour les idées publiques, l'établissement de la nouvelle royauté.

De telles visées intimes impliquaient la volonté de gouverner soi-même, encore que le roi ne l'eût pas eue comme prince. Et probablement elle était en lui. Par conséquent la pensée devait s'ensuivre de n'employer dans le jeu des institutions que des hommes dévoués à ses seuls avis. Et, en effet, d'un bout à

l'autre du règne ça été son effort, qu'il s'accordât ou non avec les idées politiques. Il ne garda que s'y voyant obligé les ministres qu'il n'y trouva pas dociles. On a douté qu'il eût supporté Casimir-Périer beaucoup après 1832. Il ne voulut plus du duc de Broglie, trop un citoyen de haute lice pour qui la qualité de ministre n'allait pas sans l'action personnelle. Chaque fois qu'il le put il se défit de Thiers, un homme de parole regardant du côté de la Chambre et de l'opinion plutôt que de celui du roi, et trop foncièrement aussi l'homme de la Révolution prêt à en rechercher le sillage. Il mit son art à écarter, par les moyens que les institutions fournissaient, ces auxiliaires-là malgré leur valeur propre, à amener les choses au point où pourraient rester fixement avec lui ceux qu'il sentirait décidés à le servir entièrement. C'est ainsi qu'en définitive il se donna le ministère de 1840; encore a-t-on pensé, à la fin, qu'il eût voulu éloigner le chef de qui en provenait le lustre. Et de fait, avoir reçu le trône d'une révolution qui annulait le pacte scellé entre ces monarchies, après 1815, contre les principes qu'elle proclamait; en même temps, prétendre faire admettre ce trône de pair avec ceux pour qui il était une menace et obtenir d'eux une légitimation supérieure, il fallait avoir la liberté de son action pour résoudre une antinomie si grande. Louis-Philippe prit tout entière, dès le premier jour, cette liberté nécessaire. Dans ses mains fut par lui concentrée la politique extérieure, au moyen d'envoyés ne relevant que de lui. Ceux-ci ont traité par-dessus les plénipotentiaires officiels, d'après ses instructions propres, les négociations essentielles et n'ont correspondu qu'avec lui. On chercherait en vain dans nos archives des Affaires étrangères, pour toute la première moitié du règne, les documents de l'attitude de la France à l'égard des autres puissances; il n'y a que les banalités du protocole, les pièces incolores; les véritables ont été écrites en dehors et cachées comme leur objet, lequel fut engagé, suivi, convenu sous la direction unique du roi.

Qu'avec cette polique étrangère tramée en dessous concordât la politique de l'intérieur, c'était d'obligation évidente. A l'intérieur régnaient les sentiments de la révolution de 1830 et ses idées. On croyait que le gouvernement issu d'elle avait à les répandre par l'exemple, à les soutenir là où elles s'affir-

meraient, et elles étaient prêtes à se montrer sur tout le continent si elles ne l'avaient pas déjà fait. Or non seulement s'imposait de contenir, d'entraver, mais presque de réprimer ces entraînements inhérents à son origine, pour obtenir au dehors l'accueil ambitionné ; par suite, il fallait ne laisser toucher avec autorité aux choses du dedans que des auxiliaires dont les propensions ou chez qui d'autres influences ne risqueraient pas de les dévier. Naturellement, le but du dedans consista, pour le prince, à ne laisser élargir par l'introduction d'aucun élément nouveau les cadres de gouvernement que la révolution de 1830 avait nécessités. Faire obstacle à tout effort, même le moindre, pouvant amener le contraire fut la pensée constante et l'œuvre obstinée. On n'a qu'à se reporter aux faits pour reconnaître combien les deux conduites sont demeurées liées dans la volonté du roi, et par lui rendues forcées aux hommes politiques qu'il prit comme organes.

Cette double conception de son rôle par Louis-Philippe imprima à son règne le caractère de pusillanimité vis-à-vis de l'Europe et de manquement aux espérances mises en lui pour le développement des institutions libres, par lequel lui furent aliénés ses fondateurs et qui l'a fait périr. S'il vit moins réprouver parfois que ce n'eût été légitime les criminelles agressions dont il fut assailli, la cause en est là. De même si l'histoire lui reproche, et elle le fait déjà, d'avoir laissé pendants et plus compliqués les problèmes du dehors, tandis que leur solution s'offrait presque d'elle-même. Elle l'accusera également d'avoir pour ainsi dire amené le pays à se jeter dans l'inconnu obscur, troublé, dangereux peut-être d'aujourd'hui, en refusant avec ténacité d'apporter au problème intérieur la solution progressive qu'il lui incombait de donner. A n'avoir pas vécu les années du début, le moment où se marquèrent les craintes et l'obséquiosité à l'égard des monarchies continentales, on se fera insuffisamment l'idée des angoisses qu'excitaient ces reculs, du ressentiment né à voir refuser les populations qui s'offraient, délaisser et abandonner aux vengeances de l'absolutisme les patriotes de l'extérieur qui avaient cru entendre sonner pour eux, en 1830, l'heure de briser le joug de 1815, succomber d'autant plus cruellement les restes de l'ancienne Pologne, plus qu'aventureux sans

doute, on dirait insensés, mais émouvants pour nous à bien des titres (1).

L'impression produite par ce commencement a rejailli sur toute la suite et accru du souvenir de son acuité les efforts persévérants, mais inutiles, qui se firent pour obtenir ou pour forcer l'élargissement des cadres politiques. C'eût été pour le ministère de 1840 un beau titre, et de longue durée, d'assoupir dans une trêve solide (peut-être les eût-il dissipées) les préventions profondes que le gouvernement du roi encourait du dernier au moins de ces deux chefs, si pour l'autre le pli était maintenant trop marqué. Ce roi rempli des qualités personnelles dont son temps pouvait s'honorer, homme d'esprit, homme de sens, homme de courage, homme de sentiment, homme de famille, roi se plaisant à faire élever ses fils dans le plein milieu de leur génération et des idées qui la portaient, avait vu son règne devenir, près de dix années consécutives, l'objet d'une guerre sans relâche et comme dépouillée de la morale courante de la guerre, car le trouble des rues et l'insurrection armée ne s'y étaient pas seules donné carrière, mais encore l'assassinat réitéré, fanatique, monstrueux. Toutefois c'était là, en 1840, une période finie, à oublier; l'année 1842 vit les dernières entreprises.

(1) Le peu qu'aurait dû peser cette Europe, qui hypnotisa le roi Louis-Philippe, à un pouvoir doué de la résolution inverse des précautions qu'il dévoila, des écrivains commencent à se trouver pour le dire à l'avantage du gouvernement de 1852. Celui-ci, dès son premier jour, eut en effet pour but de maîtriser l'Europe, et il remplit ce but au bout d'un temps quoiqu'elle fût fortifiée par l'appréhension même qu'elle avait causée et par les moyens dont elle avait pu se munir. M. E. Olivier vient de travailler sur ce thème (*L'Empire libéral*). Il lui aurait convenu plus qu'à tout autre de rappeler davantage que le gouvernement de 1848, dès qu'il fut constitué avec un chef d'État, avait non seulement pensé de même, mais agi en conséquence. Assez récemment un jeune débutant d'histoire diplomatique a publié la correspondance échangée pour la reconnaissance de la royauté de Juillet (A. MAZURE, *Annales de l'école libre des sciences politiques*, année 1893). Dans cette correspondance et dans les documents qui y sont joints on voit quelle petite dimension caractérise la politique extérieure d'alors. La faible envie qu'avaient les monarchies de l'Europe de faire querelle au gouvernement nouveau, la Russie pas plus que l'Autriche et l'Angleterre de s'ériger en vengeurs de la branche aînée de Bourbon ou en Don Quichotte des principes de 1815, est là singulièrement évidente. Mauvaise humeur ou bouderie de déception, il n'y a que cela. On se demande comment ce gouvernement put attacher tant d'importance et trouver tant de mérite à se faire officiellement reconnaître de monarchies qui l'auraient fait bientôt d'elles-mêmes et dont le silence n'importait guère, dans les dispositions et presque la nécessité où elles étaient de n'engager aucune lutte.

Cette guerre rappelant les époques dépravées de notre histoire, lequel des ennemis irréductibles qu'avait eus le règne la mena ? Le parti dont il consacrait la défaite, parti de la noblesse dépossédée et de l'Église catholique ayant fait ensemble de la branche aînée leur prisonnière? Le parti que 1815 avait ruiné et décimé, qui croyait rentrer de droit en pied le jour où 1815 disparaîtrait et qui se tenait pour spolié par l'issue de la révolution accomplie ? Les militants excessifs de l'idée républicaine ? Si ces agressions répétées furent l'œuvre de l'un ou de l'autre de ces adversaires également violents, il avait pu y avoir un intérêt à le découvrir pour lutter contre elles ; plus tard il y en aura peut-être un de curiosité rétrospective : mais ce n'était plus le besoin du moment. L'heure indiquait de regarder si les assauts ne se trouvaient pas comme tacitement concertés entre tous, parce qu'en dehors du gouvernement existaient trop de forces vives, impatientes d'action, tandis qu'introduites dans les cadres elles auraient trouvé en eux leur garantie politique et l'eussent défendu. On était délivré de ce passé disputé, entré en période tranquille ; on ne pouvait pas ne point voir que la portion du pays dans laquelle ces forces rebutées résidaient assistait aux assauts sans en être bien émue et semblait presque attendre qu'ils réussissent. Le danger résidait à méconnaître l'enseignement qui ressortait de ces années chèrement achetées et à fermer les yeux sur les extrémités jusques auxquelles les passions de parti peuvent aller quand des sentiments publics les abritent.

Et en effet, on avait eu beau rejeter la responsabilité et les réprobations sur les opinions qui s'appuyaient des mécomptes reprochés au gouvernement du roi ; l'autorité morale de ces opinions maltraitées ne survivait pas seulement, n'était pas uniquement intacte, elle s'accroissait qui plus est tous les jours. Tous les jours les esprits se ralliaient plus ouvertement aux revendications d'agrandissement politique et augmentaient d'autant plus leurs exigences, attiraient par là le grand nombre. On voyait les modérés même y devenir auxiliaires à mesure que, si minimes les demandes se formulassent-elles, elles étaient plus tenacement refusées. A s'acculer aux digues on aboutit fatalement à l'impuissance de les défendre ; la résistance efficace eût été de comprendre que la solution consistait

à ouvrir à ces forces, dont l'accumulation pressait, un cours que l'on aurait réglé.

Mais le ministère de 1840 avait été appelé pour agir dans le sens opposé, et par la direction donnée à la campagne judiciaire du recensement, par les procédés qu'elle révélait, il venait de montrer le peu de considération que méritait, à ses yeux, le mouvement en avant dont il s'entendait sommer. L'infatigable âpreté qu'il mit à soutenir ce sentiment, l'obstination hautainement raisonnée qu'il y déployait encore six années après, tandis que risquait de sombrer par là tout à coup le gouvernement qui lui était confié, resteront un des étonnements de l'histoire. Dans l'homme de haute valeur qui aida le roi à amener ce naufrage, Louis-Philippe avait trouvé le seul du moment qui fût capable d'envelopper d'autant de superbe et d'aussi beaux plis oratoires, d'autant de passion pouvant paraître ressentie et supérieure, une conduite aussi résolue à l'encontre du mouvement général et une cécité à ce degré voulue. La persistance en sera d'autant plus condamnée chez le roi qu'elle n'eût pas été continuée après lui; le testament écrit par son fils aîné le fera justement dire. Le ministre, lui, rien ne l'excusera de ne s'y être point refusé, ou de ne pas l'avoir fait fléchir.

L'illusion de mieux voir et mieux conduire qu'aucun autre monte aisément à l'esprit des natures élevées elles-mêmes, et aisément le désir s'y associe de rester, au-dessus de tous, l'organe du souverain. Une place de très haut rang est assurée, dans les souvenirs du siècle, à Guizot publiciste, historien, orateur; on pensera toutefois qu'homme public il eut l'une et l'autre de ces faiblesses. Nulle tentative pour l'ériger en homme d'État ne parviendra à le faire juger différemment que comme un politique d'ordre ordinaire, sous la grande opinion que quelques-uns ont eue de lui et qui fut beaucoup la sienne. Auxiliaire fatal de la monarchie dont il se croyait l'égide, c'est l'appréciation qui restera du président du Conseil de 1840. Il a eu essentiellement le désir d'être tenu pour celui des hommes de son époque à qui les « classes moyennes » auront dû leur défense et leur définitive installation politique, il a espéré que l'avenir le compterait comme tel; mais déjà aujourd'hui l'idée que même dans la France de 1830, plus éton-

namment dans celle de 1840 à 1848, une centaine de mille citoyens riches, de commerçants ou d'industriels arrivés, autant de petits bourgeois de ville ou de demi-paysans illettrés à qui la propriété foncière imposait 200 francs de contribution constituaient véritablement ces classes moyennes, cette idée semble dérisoire; combien peu de portée ne dénoncera pas l'avenir, à avoir ainsi rejeté par doctrine hors de toute participation aux choses de l'État, dans la foule passive, ceux qui avaient surtout pour capital le travail intellectuel ou qui n'avaient que celui-là, pour situation les facultés acquises et les aspirations qu'elles développent.

L'histoire juge sur les conséquences. Rien à peu près des considérations de l'heure même ne la touche. Elle ne pardonnera ni au roi ni au ministre d'avoir méconnu ce que recélait de périlleux, dans un pays animé de l'esprit de la Révolution, la faute de donner ainsi en quelque sorte d'eux-mêmes aux ennemis de leur gouvernement l'appui de la masse des citoyens, reléguée systématiquement dans le rôle vide de le regarder faire ou de le contredire. Le ministère de 1840 présidait à une génération éprise de son pays, portée aux choses de l'esprit, recherchant les questions publiques, ambitieuse d'y participer. Le commun des hommes y était devenu à même de se faire, sur ces éléments vitaux de l'existence sociale, les uns des manières de voir, les autres des préventions, tous de s'en impressionner tout au moins assez pour qu'il importât d'éviter qu'ils se cherchassent, hors du gouvernement, un giron par lequel ils fussent attirés.

Élargir sa sphère afin de relier à soi ces éléments d'une France renouvelée, vivante, déjà une démocratie qu'il était essentiel de faire penser et agir avec soi sous peine de la voir échapper vers les directions empiriques, en cela résidait véritablement la tâche. Tous les efforts furent à l'opposé. Le gouvernement, comme cela s'était vu à la fin de l'ancienne monarchie, sembla n'exister que pour une fraction restreinte, être pour le reste comme étranger. Aussi, et plus d'un survivant peut encore s'en souvenir, au lieu de faire corps avec lui, ce reste avait les yeux tournés vers les partis ennemis. Il semblait attendre d'eux plutôt que de lui ce qu'il s'entendait refuser. Les fauteurs d'aggressions subites n'avaient pas été

tellement dispersés, après 1842, qu'ils n'eussent maintenu en expectative les débris de leurs troupes. Que la désaffection vint à s'affirmer dans une de ces heures ou de ces occasions, menées de loin qui donnent le pouvoir non plus de demander seulement, mais d'exiger, cela suffirait pour que, sous une poussée de ces termites de la politique qui s'étaient appris à parer l'attentat des séductions de l'intérêt public, on pût voir ce gouvernement s'effondrer et emporter avec lui les conditions de progrès méthodique et régulier que l'on avait cru confier à une garde avisée en les remettant aux mains de la monarchie de 1830. Voilà comment cette monarchie, évidemment sans le discerner, mais très consciente de ce qu'elle fit, faillit à ce qu'attendait d'elle, pour les libertés de l'Europe et pour le durable établissement en France des institutions modernes, la révolution politique qui l'avait élevée.

H. Doniol,
De l'Institut.

LE CHANCELIER DE L'EMPIRE ALLEMAND

Les auteurs qui s'occupent de droit public n'ont pu encore réussir à s'entendre sur le caractère juridique de l'empire allemand. Un examen superficiel fait croire d'abord qu'il s'est formé, dans un sens déterminé, une majorité sérieuse parmi les auteurs : il n'en est rien ; la plupart s'accordent à faire de l'empire allemand un État fédéré (*Bundesstaat*) ; mais quel est le sens de ce mot ? c'est ici que les avis diffèrent. Il est heureux pour l'Allemagne que le grand politique qui a créé, d'abord la confédération du Nord, puis l'empire allemand, n'ait pas tenu à rester dans le cadre des conceptions purement théoriques. La constitution, d'abord de la confédération, puis de l'empire, n'a été inspirée que par les besoins de la pratique : personne ne s'est soucié de savoir si elle avait des précédents : c'est là ce qui fait le mérite général de l'œuvre. Sur la base choisie, on a construit un édifice capable de défier tous les orages. Qu'on le puisse ou non — et nous croyons qu'on le peut — rapporter à l'un des types traditionnels, voilà qui est d'une bien minime importance.

Je n'ai point ici à m'occuper de ces questions générales : je n'ai l'intention de parler que d'un seul des organes de la constitution allemande, je veux dire, seulement du chancelier de l'empire, dont la fonction présente, à l'égard du droit public, un intérêt extrême et doit sa notoriété universelle à la personne de celui qui a, pour ainsi dire, créé le rôle. Bien que l'éclat de cette fonction ne doive pas être attribué seulement aux dispositions de la constitution, mais plutôt à la haute personnalité du prince de Bismarck, la fonction du chancelier en elle-même et abstraction faite des personnes, est suffisamment importante. Et d'ailleurs la situation du chancelier, telle qu'elle est levenue, n'est pas une création intentionnelle de Bismarck : on pourrait presque dire qu'elle est le résultat du hasard.

Le projet de constitution fédérale, soumis en 1867 par les États de l'Allemagne du Nord à l'assemblée nationale (Reichstag) contenait les dispositions suivantes :

Art. 12. La présidence nomme le chancelier fédéral, chargé de présider le conseil fédéral et d'y diriger les affaires.

Art. 18. La présidence est chargée de l'expédition et de la publication des lois fédérales, ainsi que de la surveillance de leur exécution. Les décisions prises par la présidence sont promulguées au nom de la confédération et revêtues de la signature du chancelier.

Il résulte clairement de ces termes, que le chancelier fédéral n'était autre chose, dans le projet, qu'un plénipotentiaire de la présidence. De même que l'institution du conseil fédéral était faite à l'image de la diète fédérale de l'ancienne confédération allemande, de même le chancelier fédéral dérivait de l'ancien délégué président (*Praesidialgesandter*) de l'Autriche. Lorsque les gouvernements confédérés introduisirent dans le premier projet constitutionnel la disposition qui exigeait que les décisions du président fussent signées du chancelier fédéral, ils ne pensaient pas à un contre-seing au sens du droit constitutionnel. Leur pensée était que le chancelier était un subordonné du ministre des affaires étrangères de Prusse ; on n'avait pas l'intention de faire du chancelier un ministre indépendant.

Si l'on considère le soin avec lequel Bismarck s'efforçait de maintenir dans la nouvelle constitution les formes fédératives, il se comprend bien qu'il ne lui était pas possible de songer à instituer un ministère fédéral responsable.

Au Reichstag, on n'usa pas d'une semblable réserve. Diverses propositions d'amélioration furent apportées qui avaient pour but l'institution d'un ministère fédéral responsable. Ici, comme en beaucoup d'autres circonstances, le but politique qu'on croyait le plus important était celui de renforcer la situation du Parlement.

Le comte de Bismarck s'éleva de toutes ses forces contre cette tendance ; il déclara qu'on ne pouvait ni confier à un *consortium* de gouvernements le soin de désigner un ministère, ni transférer ce droit à un seul gouvernement, sous peine de donner à ce dernier la suprématie sur les autres ; que l'ins-

titution de ministres fédéraux responsables ne constituerait pas un perfectionnement apporté au projet, mais une situation contradictoire avec les principes de ce projet, et qui en modifierait la physionomie. Sur ce, le Reichstag rejetait les propositions qui avaient été faites.

Mais il fallait pourtant faire un sacrifice au doctrinarisme. Le second alinéa de l'article 18 (aujourd'hui 17) de la constitution fut voté par le Reichstag dans les termes suivants:

« Les décisions et ordres de la présidence seront pris au nom de la confédération, et leur validité sera subordonnée au contre-seing du chancelier fédéral qui en assumera ainsi la responsabilité. »

Cette phrase, comme le dit plus tard Bismarck, en 1878, « transformait subitement les fonctions de chancelier et l'élevait au rang d'un ministre chargé de donner son contre-seing ». A la place d'un fonctionnaire subordonné au gouvernement prussien, à la place d'un membre du conseil fédéral, on eut eu un homme d'État dirigeant avec le double rôle de président du conseil fédéral et de ministre de la présidence qui, en cette dernière qualité, ne pouvait être autre chose que le chef de la politique prussienne. Les représentants des gouvernements fédérés ne firent aucune opposition à cette modification de la constitution, quoiqu'on pût objecter, peut-être, que les principes de la constitution subissaient une égale contradiction, s'il y eût eu un seul ministre fédéral que s'il y en avait plusieurs. Mais si cette observation pouvait être exacte au point de vue de la logique juridique, elle ne l'était pas au point de vue pratique ; car, même après la modification introduite dans la constitution, on pouvait, en fait, établir une situation semblable à la situation prévue par le projet. Au point de vue politique, il n'y avait rien de changé si le lien entre les fonctions du chancelier de la confédération et celles de l'homme d'Etat dirigeant de Prusse consistait dans la subordination du chancelier vis-à-vis du président du ministère prussien, ou dans l'attribution de la charge de chancelier au ministre président lui-même; la situation, au point de vue politique, était la même. Que d'autre part le chancelier fût exposé, à cause de la responsabilité qu'on lui imposait, à tomber dans une dangereuse dépendance vis-à-vis du Reichstag,

c'est ce qu'un homme tel que Bismarck n'avait pas à craindre. Outre cela, le Reichstag n'avait pas à sa disposition les moyens d'établir la proéminence parlementaire, puisqu'il n'y avait pas de loi qui rendît possible la mise en accusation du chancelier.

Ainsi se trouvait empêché ce que le prince de Bismarck a toujours repoussé avec la plus grande énergie, la création d'un gouvernement de confédération entièrement distinct des gouvernements fédérés.

On a très souvent observé que la disposition de l'article 18 de la constitution fédérale, aujourd'hui impériale, est incomplète, parce qu'elle ne contient rien sur la manière de mettre en pratique la responsabilité du chancelier vis-à-vis du Reichstag ; toutefois cette observation ne vise qu'un point de vue secondaire. Au point de vue le plus important, celui de la situation juridique du chancelier vis-à-vis du président, aujourd'hui de l'empereur, l'article 18 est une *lex perfectissima*. La critique dont l'article 18 est l'objet provient de ce qu'on s'est habitué à considérer la responsabilité ministérielle, qui n'est qu'une conséquence, comme étant, en droit public, l'essence des fonctions ministérielles, alors que le point réellement essentiel est la situation du ministre vis-à-vis de la couronne. La caractéristique de cette situation est que l'obligation de se conformer aux ordres de la couronne, qui incombe à tous les fonctionnaires administratifs, subit une modification en faveur du ministre. Le monarque a besoin du ministre, non pas de sa personne, mais de la fonction, pour gouverner. Le ministre décide en pleine liberté s'il y a lieu de donner son concours aux actes de gouvernement projetés par le monarque, si ces actes lui paraissent opportuns et légaux ou non, et précisément parce qu'il conserve à ce point de vue sa liberté et n'est pas lié par le devoir d'obéissance imposé aux serviteurs de l'État, il peut être rendu responsable.

La modification apportée à la situation par la délibération du Reichstag relative à l'article 18 de la constitution, peut s'expliquer de cette manière. Le chancelier de la confédération, d'après le projet, pouvait être, en sa qualité de membre du conseil fédéral et de chef de la chancellerie, un subordonné du ministère prussien ; le chancelier qui, d'après la constitu-

tion, était doté vis-à-vis de la présidence, c'est-à-dire vis-à-vis de son souverain, de l'indépendance ministérielle, ne pouvait être amené à être dépendant du gouvernement prussien, mais devait au contraire appartenir à ce gouvernement.

On aurait pu espérer que les politiciens du Reichstag se trouveraient satisfaits d'avoir obtenu cette transformation dans la situation du chancelier, et qu'ils auraient assez de bon sens et assez de discrétion pour s'interdire, au moins durant quelque temps, d'ébranler les principes de la constitution qui venait d'être votée, particulièrement sur une question où le grand fondateur de la constitution s'était prononcé avec l'énergie la plus convaincue contre toute modification apportée à son œuvre. Il n'en fut pas ainsi.

En 1869, le comte de Muenster, membre du Reichstag, trouva que la confédération de l'Allemagne du Nord avait élaboré un mécanisme si compliqué, qu'il ne pouvait pas subsister. Il aurait préféré présenter une proposition tendant à la revision de la constitution, mais il se contenta provisoirement de déposer, d'accord avec le représentant Twesten, une proposition dont le résultat était de remédier de telle sorte à la complication du mécanisme fédéral qu'elle augmentait encore cette complication.

La proposition portait que le chancelier de la confédération serait tenu « de proposer, pour les affaires qui seraient de la compétence de la confédération, l'organisation législative d'un contrôle et d'une administration régulières, par l'institution de ministres de la confédération, responsables, pour les affaires étrangères, les finances, la guerre, la marine et le commerce ».

Cela aurait été plus qu'une modification, cela aurait été le renversement de la constitution. Le baron de Friesen, ministre de Saxe, fit remarquer avec raison aux auteurs de la proposition, qui prétendaient achever l'édifice, que la construction d'une maison ne consiste pas à en attaquer constamment les fondations.

Le chancelier de la confédération se prononça, dans un discours important, contre la proposition. Il fit, avec une ironie bien placée, observer à ses auteurs qu'ils avaient agi trop à la légère, que leur proposition aurait peut-être perdu des partisans, mais aurait gagné en clarté si elle avait indiqué

des changements déterminés à apporter à des articles déterminés. Le chancelier indiqua ensuite, en quelques courtes phrases, le véritable but de la proposition, l'amoindrissement du conseil fédéral au profit des ministres de la confédération. Il fit remarquer que si le ministre de la confédération ne devait être tenu que dans les conditions où jusqu'alors le chancelier était responsable, c'est-à-dire pour les actes de la présidence de la confédération, cela serait à peine suffisant. Son action sur la législation était en effet à peu près nulle, puisqu'il n'y avait d'influence qu'en sa qualité de fondé de pouvoir de la Prusse au Conseil fédéral. Une responsabilité plus étendue du ministère de la confédération ne pouvait être organisée que par une limitation de la compétence du Conseil fédéral, sinon, cette responsabilité n'avait plus qu'une base étroite. Le Conseil fédéral n'avait rien fait pour mériter que sa situation fût ainsi diminuée. D'ailleurs, Bismarck déclara qu'il était inacceptable pour lui d'être mené en laisse par un conseil de ministres.

Malgré cette déclaration, la proposition Twesten-Muenster fut prise à une faible majorité en considération par le Reichstag. Elle n'eut pas d'autres suites.

La création de ministres de la confédération ou de l'empire n'a plus, depuis cette époque, fait l'objet au Reichstag d'une proposition régulière; toutefois en 1878, les présidents du Conseil des ministres de Bavière et de Wurtemberg eurent l'occasion de se prononcer énergiquement au Reichstag contre la création de ministres de l'Empire.

Dans la presse, d'ailleurs, et d'après les programmes des partis, cette création fut l'objet de demandes de plus en plus nombreuses. Cette situation finit par provoquer, en 1884, une manifestation par laquelle les gouvernements confédérés, la Prusse en tête, se prononcèrent officiellement et solennellement au Conseil fédéral contre ce vœu. L'occasion leur en fut fournie par le programme électoral, publié à cette époque, du parti progressiste qui réclamait « l'organisation légale d'un ministère d'Empire responsable ». Dans l'intention de ce parti, cela signifiait l'institution d'un gouvernement parlementaire de l'Empire, dépendant de la majorité du Reichstag. Cette institution aurait produit en Allemagne les luttes politiques les plus vives et le bouleversement de la constitution.

On comprend sans peine que cette attaque dirigée contre l'œuvre capitale du prince de Bismarck trouva dans ce dernier un adversaire déterminé. La déclaration faite par la Prusse dans la séance du conseil fédéral du 5 août 1884 est, de tous les écrits politiques qui soient jamais sortis de la plume du premier chancelier de l'empire, l'un des plus vigoureux.

Il ne peut y avoir aucun doute, déclarait la Prusse, que les gouvernements confédérés ne soient décidés à garder intacts les traités sur lesquels reposent nos institutions d'empire. Si la confiance dans le maintien de ces traités diminue, de graves dangers en résulteront, surtout aux époques de crise politique. Le gouvernement prussien se rappelle que des luttes pénibles et dangereuses ont été nécessaires pour procurer au peuple allemand le degré d'unité qui lui était nécessaire ; elle attache d'autant plus d'importance à ce que cette conquête ne soit pas remise en question par des erreurs politiques.

Il considère qu'une erreur de ce genre est commise toutes les fois qu'on franchit les limites de l'indispensable dans la direction de l'unité. L'institution de ministres responsables dans l'Empire allemand ne peut être faite qu'au préjudice de la somme de droits que les gouvernements confédérés exercent actuellement, en vertu des traités, dans le conseil fédéral. Les droits essentiels des gouvernements confédérés seraient absorbés par un ministère d'Empire, dont les actes seraient, à cause de sa responsabilité, nécessairement soumis à l'influence de la majorité du Reichstag. Le gouvernement prussien ajoutait que c'était le but évident du parti progressiste de subordonner au Reichstag l'autorité gouvernementale.

Puis vient une de ces phrases lapidaires que Bismarck s'entend à frapper comme des médailles : « Le gouvernement d'un grand peuple par la majorité d'une assemblée élue, est nécessairement exposé à toutes les catastrophes et à tous les dangers, dans lesquels se précipite, d'après les enseignements de l'histoire, tout empire électif. Les parlements, recrutés par l'élection, obéissent à la tendance de subordonner les besoins du pays au besoin d'être élus ». Le gouvernement prussien persiste dans la conviction que l'idée d'instituer pour l'empire

un ministère responsable doit être combattue dans l'intérêt de l'empire, partout où elle sera émise.

Tous les gouvernements confédérés sans exception s'associèrent à cette déclaration.

On peut affirmer après cela avec certitude qu'il n'y a pas à songer à la modification de la situation constitutionnelle du chancelier de l'empire.

Cette situation particulière est, comme on l'a démontré plus haut, le résultat d'un accident parlementaire. Par suite de cet accident, les articles de la constitution impériale relatifs au chancelier sont devenus si insuffisants que des dispositions très importantes ne sont pas textuellement comprises dans la constitution, mais qu'on est forcé de les en déduire au moyen de l'interprétation.

Le fait que le président du conseil fédéral et le ministre de l'empereur sont une seule et même personne est d'une très grande importance politique, car le chancelier de l'empire est ainsi, dans une certaine mesure, le trait d'union entre le conseil fédéral et la présidence de la confédération. Au point de vue du droit public, les deux situations doivent être soigneusement distinguées l'une de l'autre.

En tant que président du conseil fédéral, le chancelier de l'empire doit-être le fondé de pouvoir de la Prusse. Il ne peut être question de donner au chancelier en cette qualité une responsabilité ministérielle. Lorsque le chancelier appose sa signature au bas d'une résolution du conseil fédéral, il n'agit pas comme ministre, mais bien comme président de l'assemblée. Il résulte également de là que le chancelier ne peut poser vis-à-vis du conseil fédéral la question de cabinet, car on ne peut donner sa démission qu'à celui par qui on est nommé. La qualité de ministre, qui appartient au chancelier vis-à-vis de l'empereur, ne peut lui servir indirectement à s'opposer aux résolutions du conseil fédéral.

Cette observation a une importance particulière pour le cas suivant. D'après la constitution de l'empire, l'empereur n'a pas le droit de présenter de projets au Reichstag ; toutes les propositions sont des propositions du conseil fédéral, c'est-à-dire des gouvernements confédérés. Par l'article 16 de la constitution impériale l'empereur est tenu de porter

devant le Reichstag les projets émanés du conseil fédéral. Pour remplir cette mission l'empereur s'adresse au chancelier, qui alors, dans cette fonction de pure forme, agit comme ministre de l'empereur et non comme président du conseil fédéral. Toutefois le chancelier ne peut — à moins qu'il ne veuille user du droit qui lui appartient en tout cas, de donner sa démission — refuser son concours à l'exécution de l'ordre de l'empereur. Le chancelier n'est en aucune façon responsable, au sens juridique du mot, du contenu du projet; mais les règles du droit public imposent à l'empereur l'obligation de transmettre au Reichstag le projet tel qu'il a été voté par le conseil fédéral et le chancelier ne pourrait encourir de responsabilité que si ce devoir n'était pas rempli, jamais s'il l'était.

Tels sont les principes du droit public. Si le jeu des forces politiques amène en pratique d'autres solutions, si le conseil fédéral, soucieux d'avoir égard à la personnalité du chancelier de l'empire, use vis-à-vis de ce dernier d'une certaine condescendance, le point de vue juridique ne s'en trouve pas modifié.

La partie la plus importante, au regard du droit public, des fonctions dévolues au chancelier, est naturellement celle qu'il exerce en qualité de ministre de l'empire. La loi sur les fonctionnaires de l'empire contient un certain nombre de dispositions spéciales, qui modifient les règles générales applicables à ces fonctionnaires, à l'égard du chancelier de l'empire, et à cause des particularités de sa situation.

L'étendue des devoirs ministériels du chancelier résulte du fait qu'il est ministre de l'empereur. Ses attributions ne comprennent donc pas toutes les questions intéressant l'empire, mais celles seulement qui ont été déférées à la présidence (à l'empereur), spécialement les objets qui touchent à l'administration propre de l'empire et au contrôle de l'empire sur l'exécution de ses lois.

En sa qualité de ministre de l'empereur, le chancelier n'a pas de collègues. Les secrétaires d'État, qui, au point de vue de l'étendue de leurs attributions correspondent à des ministres, ne sont pas des ministres, mais des subordonnés du chancelier.

Il est clair que le chancelier ne peut par lui-même remplir

ses nombreuses fonctions. La multiplication considérable des autorités placées sous ses ordres immédiats, a conduit à la création d'un état-major spécial, placé à côté du chancelier pour l'expédition des affaires, qui est la chancellerie de l'empire.

En même temps on a apporté un complément important à la constitution de l'empire par la loi du 17 mars 1878, sur la suppléance du chancelier..

Cette loi comble une lacune de la constitution, qui contient des dispositions sur la suppléance du chancelier dans la présidence du conseil fédéral, mais qui ne décide rien au sujet de sa représentation comme ministre. L'article 15, après avoir parlé « de la présidence du conseil fédéral et de la direction des affaires », ajoute : « Le chancelier de l'empire peut se faire représenter par tout autre membre du conseil fédéral en vertu d'une substitution faite par écrit. » L'opinion dominante parmi les auteurs est que cette disposition n'a pas trait aux affaires ministérielles. Aujourd'hui, et en vertu de la loi du 17 mars 1878, la représentation du chancelier, avec décharge de sa responsabilité constitutionnelle, c'est-à-dire la délégation du contre-seing, devient possible.

Le suppléant peut être un vice-chancelier, établi d'une manière générale, c'est-à-dire pour toutes les affaires ministérielles, ou un fonctionnaire désigné spécialement pour une certaine catégorie des affaires. Le choix du vice-chancelier n'est soumis à aucune limitation légale; au contraire, l'empereur ne peut désigner comme suppléants spéciaux que les secrétaires d'État.

On a voulu voir là le commencement de la formation d'un ministère d'empire responsable: on a eu tort. L'intention des gouvernements confédérés ne pouvait être d'ouvrir le chemin à un semblable développement; les précédents que nous avons mentionnés plus haut le démontrent suffisamment. Du reste, en fait, les choses n'ont pas, jusqu'à présent, suivi cette direction. Une série de dispositions législatives cherchent, au contraire, à maintenir dans son intégrité la situation du chancelier de l'empire, et, avec elle, celle du conseil fédéral, et d'empêcher que les secrétaires d'État obtiennent une indépendance politique.

L'empereur ne peut pas imposer au chancelier un représentant. Ses représentants ne sont désignés que sur la demande du chancelier et dans le cas seulement où il se croit lui-même empêché (loi du 17 mars 1878, § 1).

D'ailleurs des représentants spéciaux ne peuvent être désignés que pour des affaires qui se trouvent soumises à l'administration propre et immédiate de l'empire (même loi, § 2). Quant à l'exercice du contrôle de l'empire sur l'exécution des lois d'empire par les États confédérés, il ne peut jamais être délégué à un suppléant spécial, mais seulement à un vice-chancelier. Cette disposition est très importante. Le contrôle de l'empire ne doit en aucun cas être exercé par des personnes qui ne représentent que des intérêts spéciaux, mais doit toujours s'inspirer d'une direction politique supérieure.

Enfin la disposition capitale qui assure la suprématie du chancelier sur ses secrétaires d'Etat est le § 3 de la loi du 17 mars 1878 : Il est réservé au chancelier de l'empire « d'accomplir lui-même tout acte officiel pendant la durée d'une suppléance ». Il peut donc, en vertu de la loi, et sans avoir besoin de faire à cet égard une réserve spéciale, rendre lui-même des décisions au sujet des affaires délégués à son suppléant, ou révoquer les décisions de ce dernier. Le chancelier reste ainsi, nonobstant la responsabilité spéciale du représentant, le chef ; le représentant n'est que le subordonné. De cette manière on a sauvegardé, d'une manière très heureuse, le principe fédératif de la constitution, qui met obstacle à la naissance de toute concurrence opposée par un ministère de l'empire au conseil fédéral. D'autre part, on laisse au chancelier de l'empire la possibilité de diriger, sous sa responsabilité, un cercle d'affaires exceptionnellement étendu.

MAX VON SEYDEL,

Professeur de droit public à l'Université de Munich.

(Traduit par M. A. WAHL, professeur agrégé à la Faculté de droit de Lille.)

De la responsabilité du pouvoir fédéral aux États-Unis au cas où les États particuliers s'abstiennent de réprimer les délits commis sur leur territoire.

Les États-Unis sont, d'après l'expression même de leur plus haute Cour, *an indissoluble union of indestructible States*, une union indissoluble d'États indestructibles. Chacun de ces États est souverain, et sa souveraineté n'est bornée que par la constitution fédérale. Cette constitution fédérale n'était point seulement un contrat entre des communautés politiques indépendantes : c'était quelque chose de plus, c'était en quelque sorte la consolidation d'un situation antérieure, qui avait duré treize ans, treize ans pendant lesquels les groupes confédérés avaient vécu sous ce même nom d'États-Unis, formant une société ayant tous les caractères d'une personne morale, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, personne morale qui possédait un patrimoine, qui avait contracté des emprunts, et qui avait noué des relations avec l'étranger. Toutefois si, depuis 1776 jusqu'à 1789, cette *Societas civitatum* avait été, suivant l'expression anglaise et américaine, une *country*, ce n'était encore rien moins qu'une nation. C'est que la constitution américaine avait été l'œuvre des États particuliers : le résultat avait été une fédération très lâche soumise à un pouvoir central presque impuissant. L'insuffisance du lien fédéral fut bien vite reconnue : les populations de tout le territoire sentirent le besoin d'un changement radical; tel fut aussi l'avis des États particuliers. Ceux-ci autorisèrent alors leurs ressortissants à former, avec les ressortissants des États voisins, une assemblée représentative (*convention*). C'est de là que sortit la constitution actuelle des États-Unis, œuvre directe du peuple, cette fois, et non plus œuvre des États.

D'où émanaient les pouvoirs de chacun des États particuliers ? Du peuple. Ce que le peuple leur avait donné, le peuple le leur reprit en partie pour le donner au pouvoir central nouvellement créé : on était en présence d'une *more perfect Union*, non plus d'une *country*, non plus d'une simple expression géographique, mais d'une nation.

Une nouvelle nation existait, mais à certains égards seulement, pour les relations extérieures, et aussi dans le domaine interne, relativement à certains droits et à certains devoirs de ses ressortissants, en tant que citoyens des États-Unis ; pour le reste, la souveraineté des États particuliers demeura entière.

N'allons pas croire que les domaines respectifs du souverain national et du souverain local furent immédiatement délimités ; cette délimitation, cette fixation, s'il nous est permis de parler ainsi, ne date que de 1865 : il n'a fallu rien moins pour l'établir, que la guerre, *ultima ratio* des républiques comme des rois.

A propos des situations juridiques qui font l'objet de cette étude, trois hypothèses peuvent se présenter, dans l'état actuel de l'organisation américaine : un État particulier peut, soit par un acte positif, soit par une abstention, causer un dommage quelconque à un simple particulier ou à l'un de ses co-États, ou encore à une puissance étrangère. Pour les deux derniers cas, la constitution fédérale les a prévus et elle y a paré : la puissance qui se prétend victime du délit ou du quasi-délit actionne l'État défendeur devant la Cour suprême des États-Unis, et la solution est la même que s'il s'agissait un simple particulier.

Mais examinons maintenant le premier des cas que nous avons mentionnés, celui où un simple particulier se prétend lésé par un État : le recours aux tribunaux fédéraux existait jadis, mais l'expérience l'a fait disparaître ; ce fut l'œuvre du onzième amendement à la Constitution, de sorte qu'aujourd'hui un État ne peut plus être poursuivi par un particulier, quand même l'État défendeur accepterait bénévolement la juridiction de la Cour suprême. L'État particulier jouit donc d'une immunité souveraine. Quelques États, il est vrai, n'ont pas laissé de promulguer des textes et de créer des juridic-

tions pour connaître des débats entre les particuliers et le fisc. De plus, lorsque, sous le couvert d'un acte administratif, un fonctionnaire quelconque lèse un intérêt privé et cause un dommage évident autant qu'illégal, aucune disposition législative n'empêche de le poursuivre devant les tribunaux de droit commun, de même qu'un malfaiteur ordinaire. Le fonctionnaire poursuivi devra donc justifier son acte, se couvrir d'une loi ou d'un document quelconque émané de l'autorité publique : la Cour jugera, d'où il suit que tout document émané de la législature ou du Gouverneur peut être mis en question devant les tribunaux.

La situation est toute différente au cas où l'acte, qu'on suppose délictueux, émane non plus d'un fonctionnaire, mais de l'État lui-même. Le préjudice causé peut être évident, quel que soit le caractère positif ou négatif de l'acte reproché à l'État ; la question n'en est pas moins purement politique. La théorie que nous avons exposée précédemment peut encore trouver son application quand c'est, non plus un simple particulier, mais un État qui est lésé : l'État alors, ainsi que l'eût fait un simple citoyen, peut actionner le fonctionnaire, auteur du délit, devant les tribunaux ordinaires. Il en est autrement si l'acte délictueux commis à l'encontre d'un État étranger a un caractère politique, ou, plus généralement, s'il s'agit d'un préjudice qu'on ne puisse estimer en argent ; alors, aucune solution, en dehors d'une concession gracieuse de la part de l'État ou l'intervention possible du pouvoir fédéral, agissant par l'un de ses organes, le pouvoir exécutif, ou le pouvoir législatif, indifféremment.

. Supposons maintenant qu'il s'agit de la sanction d'un contrat : le créancier — s'il est en même temps puissance souveraine — ne sera point forclos : l'*ordinary civil action* suivra son cours, et, au cas de gain du procès, la mise sous séquestre des biens de l'État condamné servira de gage. Mais le pouvoir fédéral ne garantit que l'action devant les tribunaux des États particuliers : chaque État, en effet, est une unité politique; ses contrats l'obligent, mais n'obligent que lui seul. Si l'on fait crédit à un État, on sait qu'on n'a aucun recours vis-à-vis du pouvoir fédéral; la conséquence en est une différence immense entre le crédit des divers États : des

45 États de l'Union américaine, les uns peuvent faire des emprunts illimités et aliéner leurs titres au pair, au taux de trois pour cent, tandis que d'autres ne pourraient emprunter à moins de six pour cent : c'est que certains de ces États ont toujours fait honneur à leur signature, tandis que d'autres se sont permis des banqueroutes partielles ou même totales.

Si le pouvoir fédéral garantissait la dette de chaque État, le crédit serait le même sur tout le territoire de l'Union ; mais jamais le peuple américain ne voudra assumer une telle responsabilité.

Les Européens possesseurs d'obligations émises par les États confédérés du Sud ont parfois eu l'espoir d'être payés par le gouvernement fédéral. Cette espérance était chimérique, la constitution des États-Unis défendant aux États particuliers de conclure des traités, de contracter des alliances de quelque nature qu'elles fussent; la confédération du Sud était donc sans caractère légal : *ex nihilo nihil fit.*

Nous venons de citer les cas où un État ne remplit pas ses engagements contractuels ; mais un État peut causer soit à un autre État, soit à des particuliers, des torts d'un caractère tout à fait différent. Les parties lésées sont alors entièrement dans leur droit quand elles en appellent au pouvoir central. Supposons, pour prendre un exemple pratique, que le sujet d'un État se voie refuser par un autre État les immunités civiles ou commerciales que celui-ci accorde à ses propres ressortissants : les cours des États-Unis feraient prompte justice de ces refus injustifiables.

Faisons maintenant une nouvelle supposition, d'un caractère plus général : un État particulier, sans l'autorisation du Président de la République, a envahi, à l'aide de sa milice, un État voisin, sans l'aveu de cet État ; une réparation ne peut être obtenue que par l'intervention fédérale : c'est que la constitution américaine garantit à chaque État la forme républicaine, et qu'une république, qu'on pourrait envahir malgré elle, ne serait plus une république. Il serait donc loisible au Congrès, dans ce cas, de déclarer qu'en présence d'un tel crime politique il y a lieu à une sanction judiciaire ou même à une sanction armée. L'égalité de droits, la similitude d'intérêts existant entre les divers États de l'Union, paraît suffire pour

prévenir de trop grandes difficultés. Mais la face de la question change complètement lorsqu'il s'agit des puissances étrangères. Il y a donc lieu maintenant d'examiner quelques conflits internationaux qui ont eu pour origine un acte délictueux commis par un État.

Il y a soixante ans, une insurrection éclata au Canada. Elle reçut des munitions, envoyées des ports de l'État de New-York situés sur le lac Ontario. L'administration canadienne résolut de saisir un navire américain, qui avait pris part à ce commerce illicite, et elle effectua cette saisie, dans les eaux territoriales de l'État de New-York; un engagement suivit, pendant lequel un sujet américain fut tué. Un Canadien, nommé Mac-Leod, fut poursuivi pour cet homicide par le grand juré près d'une Cour de New-York. Quelques mois après, ce Mac-Leod avait l'audace de pénétrer sur le territoire des États-Unis: il fut arrêté. Le gouvernement britannique, qui avait ratifié l'expédition des autorités canadiennes, donna l'ordre à son ministre à Washington de demander sa mise en liberté. Le bureau des affaires étrangères voulut d'abord dégager sa responsabilité, ensuite gagner du temps, et le Président s'efforça d'obtenir des autorités locales l'élargissement du prisonnier. Refus de celles-ci : un citoyen de New-York avait été tué, l'État de New-York ne pouvait demeurer inactif: s'il y avait une question d'ordre politique à soulever, l'incident aurait lieu à la dernière audience. L'attitude de l'État de New-York mit la Confédération dans une position des plus fausses : elle avait beau représenter à la diplomatie britannique, que, d'après les lois américaines, chaque État était maître absolu de sa juridiction criminelle; le gouvernement britannique répondait qu'il avait des relations avec les États-Unis, mais point avec l'État de New-York.

Cependant le procès continuait devant la Cour : en même temps des troupes traversaient l'Atlantique. L' « attorney » des États-Unis pour le district de New-York intervenait, comme avocat de l'accusé; il parvint à convaincre le jury que Mac-Leod était innocent en fait : Mac-Leod fut acquitté. La conséquence juridique de cette aventure fut que le Congrès s'empressa d'adopter un statut donnant aux juges des Cours des États-Unis le pouvoir de libérer, par un writ d'*habeas*

copus, les prisonniers détenus sous l'autorité d'un État, en contravention des lois ou des obligations internationales du gouvernement général.

Les crimes, avons-nous dit, relèvent de la juridiction de chaque État; c'est l'État particulier, en effet, où sont commis les vols, les meurtres dont l'ordre public est atteint, ce ne sont pas les États-Unis. Aussi le Code criminel fédéral est très court : il ne peut comprendre que ce qui a trait à la paix et à l'ordre public des États-Unis, et des délits de cette espèce sont rares. On en peut pourtant citer des exemples.

Il y a quelques années, on s'aperçut que l'Amérique était devenue un centre de fabrication de fausse monnaie étrangère : affaire qui n'avait guère d'intérêt pour les États particuliers, mais qui en présentait beaucoup au contraire pour le gouvernement central : une loi du Congrès fut promulguée, qui punit cette fabrication. Un nommé Arjona (1) fut accusé d'y avoir contrevenu : il fut poursuivi. Mais son avocat alléguait que de telles prohibitions dépassaient les pouvoirs du Congrès, et qu'elles ne pouvaient émaner que de l'État dans le ressort duquel le délit avait été commis.

La Cour suprême des États-Unis donna la solution suivante : le Congrès était compétent, et il fallait bien qu'il en fût ainsi; que se produirait-il, en effet, si un gouvernement étranger refusait de punir la contrefaçon des billets américains ? — Or, si les États-Unis peuvent réclamer de ce chef auprès d'une puissance étrangère, la réciproque doit exister : le pouvoir fédéral est donc compétent pour faire une loi répressive, ce qui n'empêche nullement, d'ailleurs, les législatures locales de faire de même.

Autre cause fréquente de difficultés internationales : les émeutes contre les étrangers qui résident dans le pays. Dans la plupart des pays, c'est à l'État, dont la paix a été troublée, à réprimer le désordre. Aux États-Unis, la question se complique : en général, il n'y a violation que de la paix publique d'un État particulier. — Telle fut la situation qui résulta des massacres de travailleurs chinois dans le Far-West, et de prisonniers italiens à la Nouvelle-Orléans. Dans ces deux cas, les gouvernements auxquels ressortissaient les victimes des

(1) United States. V. Arjona, *United States reports*, t. 120, p. 487.

émeutes ont adressé des demandes en réparation aux États-Unis : ceux-ci ont toujours décliné toute responsabilité, mais, pour transiger, ont payé des indemnités, concédées à titre gracieux et reçues comme une réparation due légalement. Pour ces troubles, il n'existe guère de sanction dans les États où ils se sont produits : ce sont des pays où les conditions sociales sont changeantes, où la force crée le droit, et les classes très animées les unes contre les autres.

La Nouvelle-Orléans est une des plus anciennes villes de l'Amérique et pourtant là, tout le capital et toute l'intelligence appartiennent à une minorité, noyée dans une masse d'ouvriers ignorants, qui se groupent autour de chefs sans principes : là, trop souvent, les coups de pistolet tiennent lieu des arrêts de justice.

En 1890, les arrimeurs de coton des docks se mettaient en grève, demandant des salaires plus élevés. Les *trades unions* locales, bouchers, boulangers, laitiers, les imitèrent. Pendant deux jours, les tramways ne marchèrent pas, et aucun fournisseur ne put vendre. Le troisième jour, les journaux convoquèrent « le Comité de salut public ». Ce Comité consiste en un corps de cinquante notables, et n'agit que dans les circonstances extraordinaires. Ses délibérations sont secrètes, et ses actes prompts. Une délégation du Comité visita les chefs de la « *strike* », les avertissant que si la grève ne cessait pas le lendemain matin, à six heures, ils étaient *personnally responsible*, euphémisme bien compris dans ce pays et qui déguise une condamnation à mort. Les grévistes le comprirent ainsi, et le calme revint à l'heure dite.

Ce furent aussi des notables qui provoquèrent le massacre des Italiens : la nécessité, dit-on, justifie tout, mais il est possible que cette défense extra-légale ne soit pas comprise par ceux qui vivent dans des conditions sociales entièrement différentes.

La mise en accusation de ceux qui n'ont agi que d'après les ordres du Comité de salut public est impossible auprès de cours de leur État. Il est vrai qu'une puissance étrangère, à qui, le cas échéant, on demanderait compte d'une émeute anti-américaine qui se serait produite chez elle, ne peut se contenter de ces raisons, surtout au cas de traité garantissant la fortune et la vie des ressortissants réciproques.

C'est pour ces motifs que le Congrès a récemment discuté s'il n'y aurait pas lieu de permettre aux Cours des États-Unis de connaître de ces conflits. Évidemment, il n'y a pas de délégation expresse donnée, sur ce chapitre, au pouvoir fédéral par la constitution, mais il y a de bonnes raisons implicites de l'admettre : ceci rentre d'ailleurs dans le pouvoir judiciaire des États-Unis, qui s'étend à tout ce qui peut, en droit et en équité, se produire relativement à la constitution, aux lois ou aux traités. Le mot *équité* a ici le sens romain de droit prétorien. Le mot *loi* fait allusion au droit criminel aussi bien qu'au droit civil.

Un acte du Congrès permet déjà de transférer une accusation de meurtre d'une cour locale à une cour fédérale, si le défendeur prétend qu'il y a violation d'un droit fédéral : le demandeur a le même droit.

L'amendement XIV de la Constitution, adopté après la fin de la guerre civile, constitue un progrès en ce sens : il interdit aux États de violer le principe de l'égalité au profit ou à l'encontre des personnes qui vivent sous leur juridiction. En conséquence, les résidents étrangers ont droit à l'aide et à la protection du gouvernement tout autant que les citoyens eux-mêmes.

Le peuple des États-Unis, constituant le premier souverain, a préféré laisser à chaque État le devoir de conserver l'ordre sur son territoire ; mais il a résolu aussi de ne donner de pouvoirs internationaux qu'à la Confédération : en conséquence une puissance étrangère ne peut s'adresser qu'au pouvoir fédéral, au cas où un de ses sujets a été lésé d'une façon quelconque sur le territoire d'un État particulier.

Un Américain doit double fidélité (*allegiance*) : à son État, et aux États-Unis ; il peut être coupable de lèse-majesté (*treason*) à l'égard de ses deux patries ; mais aussi, toutes deux doivent le protéger. S'il est molesté à l'étranger, la Confédération seule a le droit d'exiger réparation.

Le territoire de chaque État est aussi le territoire des États-Unis ; chaque gouvernement local a un pouvoir de police, mais l'autorité fédérale y a aussi ses droits, par exemple, en matière de fraude électorale, ou pour la police des ports de mer. Or, si la Confédération peut ainsi inter-

venir dans des questions d'ordre exclusivement intérieur, n'y a-t-il pas un *a fortiori* pour les rapports avec les puissances étrangères ? Cette question a été discutée par l'association du barreau américain, dans deux de ses plus récentes séances, mais n'a pas reçu de solution. Le barreau américain s'était notamment occupé du cas suivant : dommage causé sur le territoire d'un État au ressortissant d'une puissance qui a un traité avec les États-Unis ; si une action n'était pas intentée près des tribunaux ordinaires de l'État, au bout de six mois, sur la plainte du gouvernement étranger, le Président des États-Unis pourrait évoquer l'affaire et faire intenter la poursuite devant une cour fédérale. Un tel acte du Congrès serait parfaitement de son ressort, même pour le cas où il n'y aurait pas de traité avec l'État dont l'individu lésé serait le ressortissant. D'ailleurs la constitution garantit aux étrangers le libre accès des tribunaux civils ; mais, dans la procédure américaine, la sanction civile est bien différente de la sanction publique : il n'y a point de partie civile, ni de dommages-intérêts. Les amendes sont toujours dévolues au fisc. Les dommages-intérêts dus à la partie lésée ne peuvent être le résultat que d'une plainte séparée, aux risques et aux frais du demandeur.

Si la loi dont nous venons de parler était promulguée, elle confierait l'enquête à un juré éloigné du lieu où se sont produits les incidents, et partant soustrait à toute sorte d'influences, de plus, guidé par un juge indépendant, puisqu'il est nommé à vie. Toutes garanties seraient ainsi données.

On voit par tout ce qui précède que les relations d'État à État et de chaque État avec le pouvoir fédéral sont difficiles à comprendre pour qui n'en a pas fait une étude spéciale : elles s'expliquent par l'histoire de l'Amérique et aussi par celle de l'Angleterre. On y trouve plusieurs questions embarrassantes, mais il n'en est guère qui soit plus compliquée que celle qu'on vient d'essayer de traiter dans les limites de cet article.

SIMEON E. BALDWIN,

Juge de la Cour suprême d'Erreurs de l'État de Connecticut,
Professeur de droit constitutionnel à l'Université de Yale.

CHRONIQUE ÉCONOMIQUE

La chronique économique dans une *Revue* comme celle-ci, place, à mon avis, celui qui en est chargé dans un poste d'observation ; son rôle est de constater les principaux faits sociaux, de suivre les mouvements des partis, de préciser les positions qu'ils occupent, sans descendre dans la mêlée. Ce rôle est difficile parce qu'il demande une critique impartiale en des sujets qui passionnent ; c'est peut-être aussi un rôle ingrat, la plupart des hommes d'action étant portés à redire : « Qui n'est pas avec nous est contre nous ». J'aime cependant à croire que plus d'un esprit libre me saura gré d'exposer et de juger plutôt en spectateur qu'en combattant.

La division à suivre me paraît indiquée par la situation même des principaux pays industriels sur lesquels se concentreront mes explications d'une façon presque exclusive. Leur marche progressive est entravée par des causes les unes intérieures, les autres extérieures. Les premières dérivent des insuffisances ou des vices de notre ordre social et produisent des conflits de classes, des désaccords profonds sur la nature et l'étendue des réformes nécessaires. Je me propose d'examiner d'abord ce qui est relatif à ces problèmes sociaux et aux tentatives faites pour les résoudre. Je m'occuperai ensuite de l'aspect international des questions économiques, du commerce extérieur et de la politique douanière, de la crise des changes et des projets d'union monétaire en vue de remédier aux inconvénients qui en résultent.

I. — Questions sociales.

Le socialisme est pour l'ordre social actuel une menace autrement sérieuse que l'anarchisme avec lequel il serait inexact et quelque peu injuste de le confondre, bien que l'avant-garde du parti ait, par sa conduite en diverses circonstances, autorisé cette confusion. La propagande par l'action révolte encore plus qu'elle n'inquiète. Les attentats d'Aniche et de la rue Laffitte, aussi inutiles qu'odieux, n'ont causé qu'une fugitive émotion. Est-ce que la société se sent mieux défendue ou que de notre temps l'indiffé-

rence et l'oubli viennent vite ? Heureusement depuis plus d'un an, l'anarchisme a fait parler de lui moins par ses crimes que par les mesures défensives dont il a été l'occasion ou le prétexte.

En France, après l'assassinat du président Carnot, fut votée une loi en vue de réprimer les menées anarchistes : loi du 28 juillet 1894, complétant les lois des 12 et 18 décembre 1893. Peu après, en Italie, sous le gouvernement dictatorial de M. Crispi, c'est l'organisation socialiste qui, au moyen des lois contre l'anarchisme, est atteinte tout entière : 271 sociétés ou cercles furent dissous, leurs membres poursuivis en justice et condamnés.

Pour lutter contre l'agitation socialiste le gouvernement allemand s'adressa au Parlement, en vue de faire revivre en l'aggravant le régime de répression inauguré par M. de Bismarck en 1878, mais le projet de loi, l'*Umsturzvorlage*, s'est heurté à une opiniâtre opposition et a succombé (11 mai 1895) (1). On pouvait prévoir qu'un gouvernement autoritaire ne se laisserait pas décourager par cet échec : Guillaume II a manifesté en effet avec éclat sa volonté de rouvrir une guerre sans merci contre la *bande* socialiste, et, en ce moment réunis à Breslau, les socialistes, nullement troublés par ce défi, ont audacieusement relevé le gant. C'est qu'en Allemagne ils forment un parti ayant acquis une réelle puissance. Près de deux millions d'électeurs, lors des élections de 1893, lui ont donné leurs voix.

Dans tous les pays qui pratiquent le régime parlementaire, le socialisme est aujourd'hui représenté. En France, la minorité socialiste du parlement est ardente à l'attaque. Les élections belges, d'octobre dernier, ont été un succès bruyamment célébré par le parti : une trentaine de sièges lui sont acquis sur 152 ; 315,000 voix, soit plus du sixième des suffrages exprimés, se sont portées sur des candidats socialistes (2).

Malgré ces incontestables progrès sur le terrain électoral, le socialisme n'a plus, semble-t-il, l'unité qui a tant contribué à sa force de rayonnement dans les premières années de l'Association internationale des travailleurs. Son action en devenant plus politique se renferme ordinairement en deçà des frontières de chaque État. Elle a gagné en intensité, mais elle est plus nationale, en dépit de certaines tentatives d'action commune se manifestant par des congrès internationaux ou de quelques subventions accordées en temps de guerre aux ouvriers d'un autre pays ou encore par l'innocente démonstration du 1er mai.

(1) V. *Revue du droit public*, juillet-août 1895, p. 1551 à 13.
(2) V. *Revue du droit public*, mai-juin 1895, p. 503 et suiv.

Il ne faut pas que des phrases détachées de manifestes ou d'articles de polémique dans les journaux du parti donnent l'illusion de la réalisation prochaine d'une entente internationale ouvrière formée contre la production capitaliste.

Au sixième Congrès international des mineurs, tenu à Paris en juin dernier, les oppositions d'intérêts entre les travailleurs de pays différents ont tenu en échec la proposition de M. Lewy en vue d'une réglementation restrictive de la production : les délégués des pays exportateurs de houille, l'Angleterre et l'Allemagne, l'ont fait écarter parce qu'elle leur a paru léser leurs intérêts particuliers. Dominés par l'idée de la solidarité, ils eussent fait un meilleur accueil sans doute à une mesure destinée à prévenir la surproduction, l'instabilité des salaires et les chômages qui en sont la conséquence (1). D'autres symptômes encore de la résistance à l'internationalisme, ce sont les protestations contre l'emploi d'ouvriers étrangers qui n'ont cessé de se produire dans les milieux ouvriers.

Indépendamment du manque de solidarité dans les questions d'ordre pratique, une cause de faiblesse est la scission qui s'est accentuée au sein du socialisme.

Deux Congrès ont eu lieu à Nantes en août 1894; dans l'un, le Congrès national corporatif des syndicats ouvriers, les Allemanistes, qui formaient la majorité, se sont prononcés pour l'action économique et révolutionnaire de préférence à la lutte parlementaire et légale ; aussi la grève générale a-t-elle été votée à une grande majorité. L'autre Congrès collectiviste inspiré par les *politiques* du parti, MM. Guesde, Jaurès, etc., a au contraire repoussé la grève générale et adopté un programme relativement modéré en vue de faciliter la propagande collectiviste dans les campagnes ; pour ne pas heurter de front l'attachement du paysan pour sa terre on prendra la défense de la petite propriété, on en respectera le principe, sans se soucier davantage de la nationalisation du sol qui pourtant est le pivot de la doctrine collectiviste. Cette habile tactique caractérise bien la fraction parlementaire du parti ; si, dans un pays de suffrage universel, le socialisme a une chance de triompher un jour par les voies légales, c'est en gagnant à sa cause les populations rurales. Le socialisme ouvrier proprement dit n'avait d'action que sur la population industrielle des villes, c'est-à-dire sur une minorité.

Les Congrès de Nantes n'ont fait qu'accentuer et rendre plus

(1) V. *Revue socialiste*, juillet 1895, p. 114, et *Revue d'Écon. polit.*, juillet 1895, p. 711.

ostensible une division qui existait depuis longtemps à l'état latent, mais surtout depuis le Congrès de Marseille en 1892. Rien n'indique qu'elle se soit atténuée depuis. Au 1er mai, les deux branches du socialisme ont eu un organe distinct: le socialisme politique, les *Trois-huit*, le socialisme révolutionnaire, la *Manifestation* du 1er mai.

Cette année, c'est à Romilly et à Troyes que se sont tenus successivement les assises de la fraction guesdiste (Congrès international du parti ouvrier et Congrès national de la fédération des syndicats), tandis que le Congrès national corporatif ou allemaniste s'est réuni à Limoges. Ce dernier a formé des commissions pour organiser la grève générale; il a voté la journée de huit heures, le minimum des salaires, enfin un programme agraire dans lequel il n'est pas question de la petite propriété, mais uniquement des syndicats. Les Congrès guesdistes ont visé l'élargissement de la propagande socialiste en faveur des « travailleurs de la mer », la liberté syndicale complète et l'organisation légale des syndicats obligatoires, mais ils se sont montrés opposés à la grève générale. Le Congrès de Limoges place l'action économique au-dessus de l'action politique. Les Congrès de Romilly et de Troyes se sont prononcés pour une active campagne électorale dans les élections municipales. Les Allemanistes ne semblent pas non plus se désintéresser de la lutte puisqu'ils inscrivent dans leur programme « l'autonomie communale », la création d'ateliers municipaux, l'épuration du personnel communal, etc. (1).

Tendances également divergentes en Allemagne, d'autant plus significatives, sous le rapport du défaut d'entente, que les principes ne sont pas en jeu, mais qu'il s'agit uniquement d'une question de tactique. Au Congrès de Francfort de 1894, le chef des socialistes du Sud, M. de Vollmar, s'était fait le promoteur, contre les socialistes du Nord, MM. Bebel et Liebknecht, d'une politique de propagande agraire dont le programme devait être préparé par une commission. Cette année, en l'absence de M. de Vollmar, la scission a éclaté et, malgré les efforts de MM. Bebel et Liebknecht, convertis à l'idée de l'action dans les campagnes, le Congrès de Breslau a repoussé le programme agraire « comme tendant à consolider la propriété privée ». MM. Kautsky et Schippel ont rallié la majorité à ce sentiment que les socialistes doivent se contenter d'être les défenseurs des intérêts du prolétariat et que la propagande agraire ne pouvant se faire sans imprudence contre le paysan, l'abstention est

(1) V. *Revue socialiste*, octobre 1895, p. 486 et suiv.

préférable (octobre 1895) (1). Mais malgré ces dissidences, les socialistes allemands ne forment qu'un faisceau pour résister sur le terrain politique et électoral. Ouvertement du moins, le drapeau révolutionnaire ne se montre pas.

Même en Angleterre, le socialisme est divisé, quoique sa faiblesse relative dût lui conseiller, plus encore que sur le continent, l'unité d'efforts. Du moins les différentes fractions du parti, les deux plus avancées (l'*Independant labour party*, la *Social democratic federation*) et la fraction plus modérée, *Fabian society*, luttent-elles à l'envi tant dans les élections législatives que dans les élections locales pour le succès de la cause commune.

Le socialisme belge poursuit aussi la réforme sociale par l'action politique, mais il se distingue par le caractère pratique de son activité économique. Au lieu d'absorber tous ses efforts dans la lutte contre le capital, il a fondé de florissantes institutions coopératives dont le *Vooruit* de Gand est le type bien connu. Une part des dividendes sert à la propagande du parti et à soutenir l'action politique. Grâce à la coopération, le socialisme belge acquiert, avec l'expérience économique, de nouvelles forces, une plus grande vitalité.

Des tendances diverses que je viens d'indiquer on peut induire le mode d'action variable du socialisme. C'est par la lutte contre les entreprises capitalistes, par les grèves, que se manifeste surtout le socialisme qui, dédaignant les luttes électorales, croit arriver plus vite et mieux au but en sapant les institutions économiques et sociales. Le socialisme parlementaire est partout : 1° dans les grèves qui sont plutôt pour lui un moyen d'agitation politique que de lutte économique, et, s'il paraît répugner au moyen extrême d'une grève générale, la fréquence des grèves partielles seconde trop ses visées pour qu'il s'emploie à les prévenir ou à les apaiser ; 2° dans la lutte contre la grande propriété au profit des ouvriers ruraux et des petits propriétaires ; 3° enfin dans la campagne entreprise en vue de mettre aux mains de l'État ou des communes les fonctions ou les industries d'intérêt collectif. Sur ce dernier terrain d'ailleurs, toutes les fractions du socialisme convergent, sauf celle qu'on pourrait appeler mutuelliste ou coopérative, laquelle tend à constituer, par un développement tout spontané, des œuvres de solidarité sociale destinées à évincer progressivement les organisations économiques existantes. C'est en suivant l'ordre de ces distinctions que je vais m'efforcer de décrire le mouvement socialiste de ces derniers temps.

(1) V. sur ce congrès les *Débats* et le *Temps* du 8 au 10 octobre.

I. — Le nombre des grèves a été en décroissance chez nous, moins de 400 en 1894 (au lieu de 634 dans l'année précédente), et l'année 1895 ne fournira probablement pas un plus fort contingent; mais, pour un certain nombre d'entre elles, on peut observer que, déterminées par des causes étrangères aux conditions du travail, elles ont des suites tout à fait en disproportion avec le grief allégué. A Rive de Gier, qui eût pu penser que l'embauchage d'un ouvrier verrier non syndiqué serait suivi de 317 jours de grève! A Carmaux, le renvoi de deux ouvriers membres du syndicat pour cause d'irrégularité, dont l'un s'était rendu au Congrès de Marseille et l'autre était candidat au Conseil d'arrondissement, a amené une grève qui aboutit de la façon la plus imprévue à ébranler, on pourrait même dire à renverser un ministère. Ici encore le conflit ne vient pas d'un dissentiment d'ordre économique ; ce sont des intérêts d'ordre politique, c'est la liberté électorale, c'est la liberté syndicale que les grévistes ont cru menacées. Suscitées par les syndicats, soutenues par le conseil fédéral du métier et les Bourses du travail, ces sortes de grèves sont en outre envenimées par l'intervention des politiciens. La grève de Carmaux n'eût duré que quelques jours sans ces influences et, par malheur, la direction de la verrerie de Carmaux leur a donné beau jeu en prenant occasion du conflit pour imposer un nouveau règlement des salaires et en refusant l'arbitrage d'abord proposé par les ouvriers. Les incidents qui se sont ensuite produits : tentative d'assassinat d'une part, intervention non mesurée de certains fonctionnaires de l'autre, comme le contre-coup qu'ils ont eu dans le renversement du ministère Ribot, appartiennent de droit à la *chronique politique*, mais ne confirment que trop complètement les réflexions qui précèdent.

L'agitation syndicale n'a pas toujours d'aussi bonnes excuses. Dans la grève des Omnibus, l'opinion n'a pas soutenu le mouvement qui était sans fondement sérieux et a même vivement désapprouvé les violences de quelques grévistes et, en particulier, du président du syndicat. Au fond, ce que poursuit une partie des syndicats ouvriers, c'est la substitution de leur autorité à l'autorité patronale et c'est aussi l'obligation pour l'ouvrier de subir la loi du syndicat. A Paris, à Lyon, les tribunaux ont dû réprimer les atteintes portées au droit pour l'ouvrier non syndiqué de gagner sa vie : ici le syndicat des ouvriers tourneurs en cuivre, là le syndicat des ouvriers fondeurs l'avait mis en interdit, au *pilori corporatif*.

De la part des syndicats socialistes, ces entreprises contre

l'autorité patronale ou la liberté du travail sont d'ailleurs logiques. Par l'incorporation forcée de tous les ouvriers au syndicat, par l'imposition de règlements d'atelier limitant le droit d'embauchage et déterminant les conditions du travail, ils s'acheminent vers la production corporative qui doit, d'après eux, prendre la place des entreprises capitalistes. Mais la résistance à cette pression est légitime : l'entreprise patronale, tant qu'elle existe, a besoin d'indépendance ou tout au moins d'une certaine latitude d'action; elle ne peut l'abandonner en partie que par une série de règlements transactionnels qui doivent procéder plutôt d'une entente que d'une usurpation subie. Par ailleurs, le droit de coalition est hors de cause, mais la liberté individuelle du travail a besoin d'être défendue contre les syndicats qui la menacent abusivement.

La grève n'est que la sanction du droit de coalition et, depuis longtemps en Angleterre, la loi a pris soin de soumettre l'exercice de ce droit à des restrictions nécessaires, notamment quand la cessation du travail aurait pour effet de mettre en souffrance un service d'intérêt général. Lors des grèves de Chicago, en juillet 1894, c'est un arrêté du juge fédéral Woods qui fixa les limites du droit de coalition, à savoir : interdiction d'exercer aucune pression sur les employés des chemins de fer pour leur faire abandonner leur service ou d'essayer de les en détourner par la menace ou la violence; interdiction aussi à toute personne d'exercer une pression sur quiconque, en vue de l'empêcher d'entrer au service des chemins de fer, ou de commettre des actes de *conspiracy* pour mettre obstacle au trafic des chemins de fer et aux relations entre États. C'est parce que cet intérêt d'ordre général était atteint et qu'en particulier le service postal était entravé, que le Président Cleveland décida de faire intervenir les troupes fédérales, mesure tout à fait exceptionnelle, destinée à rétablir l'ordre et non à servir les intérêts soit de l'entreprise Pullman, sur qui retombe entière la responsabilité de la grève, soit des compagnies de chemins de fer coalisées (1).

Spécialement, les services d'intérêt général dont l'État a la direction ne sauraient être désorganisés par l'effet d'une grève, mais jusqu'ici, en France, ils sont restés sous l'empire du droit commun. La nécessité d'une protection a été reconnue ; un projet de loi soumis actuellement au Sénat punit comme délit, la grève ou la tentative de grève de la part des ouvriers des arsenaux de l'État, des ouvriers ou employés des autres exploitations, des agents commissionnés ou classés des compagnies de chemins de fer, avec

(1) V. Edward Bemis. *Revue d'Écon. politique*, juillet 1895, p. 641 et suiv.

des pénalités plus fortes contre les chefs ou promoteurs (1).

De très vives protestations se sont élevées de la part des socialistes contre ce projet de loi, motivé assez malencontreusement sur les nécessités de la défense en ce qui concerne les arsenaux et les chemins de fer à raison de la mobilisation. Ils y ont vu un doute injurieux à l'égard du patriotisme des ouvriers. L'intérêt de la défense n'est d'ailleurs que l'une des raisons qui justifient une restriction au droit de grève ; il y a aussi l'intérêt fiscal relativement aux ouvriers des manufactures de l'État (tabacs, allumettes). Il y a enfin d'autres services généraux dont la continuité doit être assurée, bien que ce ne soient pas des services d'État, tels, dans les villes, les services d'eau, du gaz, etc. L'assimilation des agents des compagnies de chemins de fer aux employés d'État, quoiqu'ils dépendent des compagnies et non de l'État, pour la très grande majorité du moins, est d'ailleurs inconséquente si l'on ne part pas d'une idée plus large.

Ce qui est vrai, c'est que toute personne qui participe à un service d'ordre général, qu'elle soit l'agent de l'État, d'une compagnie privée ou d'une commune, est placée dans des conditions particulières, qui suppriment ou modifient à son égard les règles du droit commun. N'est-ce pas ce qu'implique la proposition de l'un des députés socialistes, M. Vaillant, de l'établissement d'un salaire minimum au profit des ouvriers et employés des services de l'État ainsi que la limitation de la journée de travail à huit heures pour cette catégorie de travailleurs ? La restriction au droit de coalition n'est-elle d'ailleurs pas compensée pour beaucoup d'entre eux : employés des postes et télégraphes, douaniers, cantonniers, etc., par d'importants privilèges et notamment par la dispense des appels en temps de paix et même celle de ne rejoindre leur corps en temps de guerre que sur ordre spécial ?

Quoi qu'il en soit, la question a une importance capitale, car c'est par la suspension des services d'intérêt public que les menaces de grève générale pourraient le mieux se réaliser. Est ce que la cessation de toute circulation sur les voies ferrées n'arrêterait pas toute la vie sociale et n'imposerait pas le chômage à brève échéance aux autres industries qui ne pourraient ni s'alimenter, ni écouler leurs produits ? Les conséquences de la grève générale de l'industrie minière auraient peut-être la même gravité ; mais on sait à quelles résistances en quelque sorte irréductibles se heurte l'adoption d'une semblable mesure à la fois dans tous les grands pays de production.

(1) V. *J. off.*, annexes Sénat, session 1895, p. 317.

La restriction au droit de grève n'est pas l'unique sujet de dissentiment entre les syndicats socialistes et les pouvoirs publics. Les rapports avec l'administration restent des plus tendus. La fermeture de la Bourse du travail de Paris a fait le silence mais non l'apaisement. Les Bourses du travail se sont multipliées en province et leur tendance commune est d'aspirer à une complète autonomie : 36 sur 44 étaient représentées à Nîmes au Congrès de la fédération des Bourses du travail. Leur attitude y fut intransigeante : outre un vœu en faveur de la grève générale, elles se sont prononcées, à l'unanimité, contre toute ingérence du gouvernement dans l'administration des Bourses et contre toute reconnaissance d'utilité publique (1). C'est donc toujours la politique d'insoumission à la loi de 1884 et d'action révolutionnaire, j'ajouterai volontiers d'agitation stérile, que, sans distinction de doctrines et de tendances économiques, tous les hommes d'ordre et de légalité réprouveront unanimement.

II. — Le socialisme a une portée organique et positive, à savoir : la nationalisation des chemins de fer, des banques, des mines et autres grandes industries, puis l'émancipation économique de la commune, la création de tout un ensemble d'institutions municipales d'intérêt commun. Dans l'exposé qu'il a fait à la tribune de la Chambre de la doctrine collectiviste, le 20 novembre 1894, J. Guesde a signalé la concentration capitaliste qui s'est faite de l'outillage industriel remplaçant les moyens individuels de production de la petite industrie ; l'instrument de travail monopolisé par une classe et le travail exécuté par une autre classe, asservie à la première, mais aspirant à secouer le joug ou par la voie pacifique ou par la force et tendant à la substitution de la production collectiviste aux entreprises capitalistes ; c'est la prédiction de l'avènement du quatrième État. De son côté, M. Alfred Naquet (séance du 27 mai 1895), lors de la discussion de l'interpellation antisémitique (!), s'est attaché dans un très remarquable discours à montrer que la concentration capitaliste et financière, la ploutocratie, comme il la nomme, n'est qu'une phase nécessaire mais transitoire du développement humain : de même que la féodalité terrienne a précédé la propriété moderne, de même la forme capitaliste des grandes entreprises prépare la constitution collectiviste. Telle est la foi du socialisme évolutionniste ; elle repose sur un fondement au moins spécieux et il y a certainement une moindre différence entre une grande société anonyme — une compagnie de chemins de fer par exemple — et une institution d'État, qu'entre

(1) *Revue socialiste*, juillet 1895, p. 114.

l'entreprise ou la propriété individuelle et la nationalisation.

Laissant ces rapprochements de côté, ce qu'il y a d'indémontrable et d'aventureux dans la théorie collectiviste, c'est la possibilité d'organiser sans oppression, mais d'une manière qui soit conciliable avec les besoins d'individualisme de notre nature, une production collectiviste universelle ; or, c'est à cela que tend la doctrine. La nationalisation est la transformation en services collectifs des entreprises actuelles, mais ces services collectifs ne différeraient pas en réalité des services administratifs de l'État. C'est bien ainsi d'ailleurs que l'entend M. Jaurès dans son esquisse d'organisation socialiste publiée par la *Revue socialiste*, quoiqu'il corrige cette conception *centraliste* en parlant d'une conversion ultérieure en décentralisation et autonomie locale (1). Que sont également les comités directeurs de la production et de la répartition dans le système de Schaeffle, sinon des fonctionnaires d'une certaine espèce? Le collectivisme intégral est donc bien la transformation de toutes les branches de l'activité économique en institutions d'État, ce qui n'est ni souhaitable ni réalisable.

Toute autre chose est la nationalisation d'une branche déterminée d'industrie, en laquelle se trouvent les caractères d'un service d'intérêt collectif, comme l'industrie des chemins de fer. Les grandes nations : l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Russie, etc... qui ont racheté la majeure partie de leur réseau de voies ferrées, la Suisse qui se prépare à en faire autant, n'ont pas pour cela adhéré au collectivisme. La France est-elle collectiviste par ce que les Postes sont aux mains de l'État au lieu d'être exploitées par une compagnie comme le voudraient les individualistes ? Dira-t-on que la Suisse passe au collectivisme si demain le peuple suisse, ce qui est d'ailleurs douteux, confirmant le vote populaire du 18 octobre 1891, se prononçait définitivement pour l'institution d'une banque d'État analogue à celles que possèdent déjà la Suède et la Russie ? Autant que personne, je suis fermement convaincu du danger d'une semblable institution : le régime d'une ou plusieurs banques d'émission formées par des capitaux privés présente à mon sens plus de garanties et sert mieux les intérêts du commerce ; mais la thèse contraire n'a rien de subversif et est parfaitement compatible avec le maintien de l'ordre social actuel. Dans le collectivisme pur, au contraire, il n'y a pas plus de banque d'État que de banques privées puisqu'on n'admet ni monnaie proprement dite, ni crédit, ni intérêt.

(1) *Revue socialiste*, août 1895, p. 129 et suiv.

L'opinion est en France assez mal préparée à l'étude froide et sans parti pris de ces questions, et quand on a parlé de socialisme d'État, il semble qu'on ait prononcé une condamnation sans appel: l'École libérale a semé chez nous l'idée que l'État est un mal nécessaire, que le progrès social a pour aboutissant la réduction de ses attributions à la plus simple expression. La loi du développement social, selon l'histoire, est au contraire que dans la complexité toujours plus grande des rapports sociaux, le rôle de l'État augmente et se diversifie en se déplaçant dans la sphère des intérêts collectifs et que, par contre, l'individu est rendu plus libre dans celle des intérêts privés. A entendre les individualistes, on pourrait croire que nous sommes voués au socialisme d'État, tandis qu'en réalité ses progrès à l'étranger sont beaucoup plus accentués; à plus forte raison sommes-nous loin des solutions collectivistes. Ni pour les chemins de fer, ni pour les mines, la question de la nationalisation n'est sérieusement à l'ordre du jour (1). Les collectivistes eux-mêmes cessent de parler de la nationalisation du sol et deviennent les avocats intéressés de la petite propriété. L'échéance de 1897 obligera prochainement à statuer sur le renouvellement du privilège de la Banque de France, mais on peut présumer que les efforts qui seront faits alors en vue de l'institution d'une banque d'État demeureront infructueux.

Je n'ai donc garde d'insister sur ces questions de nationalisation, les collectivistes s'étant bornés à réaffirmer leurs revendications soit dans des manifestes, soit incidemment au cours des discussions parlementaires. Mais il en est autrement du collectivisme communal qui a fait l'objet d'un débat direct à la Chambre des députés (20 novembre 1894). La municipalité roubaisienne avait voulu établir un service de pharmacie à prix réduit et un bureau de consultations judiciaires gratuit. Les délibérations du Conseil municipal ayant été annulées par le préfet du Nord, M. J. Guesde porta la question à la tribune. Il n'est pas contestable que sous l'empire de nos lois administratives, une commune ne peut faire un commerce quelconque sans sortir de ses attributions légales, aussi le vote de la Chambre ne pouvait-il être douteux. Mais en législation le problème se pose autrement. Pourquoi le service pharmaceutique gratuit ou à prix de revient ne pourrait-il être institué par une ville en vue de protéger les classes indigentes ou vivant de salaires contre les prix arbitraires et souvent scandaleux d'un

(1) Je dois cependant mentionner une proposition ayant pour objet le rachat de la compagnie d'Orléans (proposition Lebon, Chambre, session 1894, *J. off.*, annexes, p. 1119).

commerce monopolisé ? Quant à la distribution gratuite de remèdes, on ne voit pas rationnellement par quels motifs des communes qui en fait ont créé des asiles de nuit, des cantines scolaires, se la verraient interdire. Pourquoi dans le même ordre d'idées ne pourraient-elles ouvrir un bureau de consultations judiciaires gratuit, un office de placement indépendant des syndicats, créer des services d'hygiène ou d'utilité générale, des bains publics, des lavoirs, etc. ? La vente au prix de revient des produits pharmaceutiques n'est pas plus un commerce que la vente dans les mêmes conditions de denrées ou de produits usuels par une coopérative et rendrait les mêmes services qu'une société de ce genre. Là où l'initiative privée n'en suscite aucune, n'y aurait-il pas grande utilité à ce que la ville pût y suppléer ? (1)

Le socialisme municipal a encore lutté sur un autre terrain, mais sans plus de succès jusqu'ici. La majorité du Conseil municipal de Paris renouvelle chaque année le vote de l'introduction dans les cahiers des charges d'une clause imposant aux adjudicataires de donner à leurs ouvriers un salaire minimum et fixant la durée du temps de travail. Chaque année, depuis 1891, cette délibération est annulée comme contraire à la concurrence et à la publicité des adjudications. La thèse est-elle bien juridique? ce n'est pas le lieu de l'examiner ici. Ce qui est certain c'est qu'en Belgique, en Hollande et en Angleterre, les autorités locales sont entrées très hardiment dans cette voie. A Londres, la durée et les prix du travail pour les travaux de la Ville sont réglés par le Conseil du Comté de Londres d'après les conditions adoptées et obtenues de fait par les trades unions (2).

III. — Des villes passons aux campagnes. Le collectivisme mitigé à l'adresse du paysan cultivateur ou le *néo-collectivisme*, comme on l'a appelé, n'a pas, autant qu'on en peut juger, fait grand progrès depuis le Congrès de Marseille de 1892 où a été inaugurée la politique agraire du parti. Les syndicats, sur lesquels s'appuie dans les villes la propagande socialiste, sont ici la force organisée contre laquelle sont venus échouer impuissants les efforts des socialistes. Les syndicats agricoles sont en effet, par leur origine, leur composition, leurs tendances, absolument réfractaires aux idées de réforme sociale. Partout d'ailleurs le paysan a pour son bien un

(1) Je fais à dessein abstraction de l'obstacle résultant de nos lois sur la pharmacie, d'après lesquelles une officine ne peut être gérée par un autre que par son propriétaire muni d'un diplôme de pharmacien. C'est là une exigence sinon arbitraire du moins trop absolue.

(2) V. MATAJA. *Revue d'Écon. politique*, janvier 1895, p. 49 et suiv.

véritable culte. Gagner les campagnes serait nécessaire pour avoir le nombre, mais ceci dans un pays de propriété morcelée comme le nôtre paraît bien être une impossibilité, autant du moins que la petite propriété aidée, protégée et éclairée, maintiendra ses positions. Le paysan propriétaire est donc en France le plus solide appui de la société actuelle contre le socialisme.

IV. — Transformer la société sans bouleversement, par la seule vertu de la coopération, tel est enfin le but de la dernière variété de socialisme dont j'ai à parler. Dans la production capitaliste, les intérêts du consommateur sont sacrifiés à ceux des producteurs et des intermédiaires. Les producteurs se liguent pour limiter la production ; ils forment des *cartels ;* les spéculateurs organisent des *trusts* pour monopoliser les produits ; que les consommateurs de leur côté se liguent afin de créer des sociétés distributives, autrement dit des sociétés coopératives de consommation, qu'ils se lancent ainsi à la conquête de l'industrie commerciale, puis qu'ayant supprimé les intermédiaires, ces sociétés distributives se coalisent; que leur fédération fonde des usines, des ateliers de production, crée un outillage à elle pour les transports, de façon à substituer aux entreprises individuelles et aux sociétés d'industrie et de transport, une organisation nouvelle inspirée par l'esprit de solidarité. C'est par l'action coopérative que doit être fécondée l'épargne populaire ; au lieu d'aller grossir les milliards déjà confiés aux Caisses d'épargne, elle fera de tous des associés ; le salariat disparaîtra comme autrefois l'esclavage et le servage.

Telles sont les espérances que nourrissent une partie des coopérateurs ; d'après eux, c'est à une complète rénovation sociale et non pas seulement à l'amélioration du sort des classes laborieuses que mène le mouvement coopératif. Quoi qu'il en soit de l'avenir, la transition de l'entreprise capitaliste à la société coopérative est sans contredit facilitée au moyen de la participation aux bénéfices. L'initiative généreuse de quelques patrons, Leclaire, Godin, Boucicaut, a tracé la voie. C'est celle qui est la plus directe, mais ce n'est pas la seule : la participation n'est pour rien dans la situation prospère des fondations coopératives socialistes de Gand ; elle a été étrangère à la naissance et au développement de la coopération en Angleterre ; or les coopérateurs anglais ont été les premiers et restent les maîtres : ce sont leurs succès (les coopératives anglaises groupent 1,300,000 individus et disposent de plus de 360 millions de francs) qui ont fait naître la pensée et l'ambition de renouveler l'organisation industrielle (1).

(1) La coopération anglaise et la participation aux bénéfices seraient-elles à la

Longtemps, le mouvement coopératif a été tout local, inorganique en quelque sorte. Le socialisme corporatif est né bien après lorsque les *wholesales* en ont révélé toute la puissance. Partout d'ailleurs la coopération est en progrès : en Allemagne, en Italie, en Hollande, en France. Il y a quelques mois — à propos de la publication du 3e *almanach de la Coopération française* de mon collègue Ch. Gide, — M. Leroy-Beaulieu, qui, il y a deux ans à peine, était si dédaigneux alors à l'égard du mouvement coopératif (1), avouait ses progrès et lui donnait même quelques encouragements.

L'écueil est dans ces succès mêmes : l'égoïsme humain ne perd jamais ses droits, aussi les actionnaires des sociétés prospères ont-ils tendance à se réserver les avantages de la possession des actions, par suite à traiter les ouvriers auxiliaires qu'ils emploient ainsi que feraient des patrons ordinaires. Le salariat se greffe ainsi comme un parasite vigoureux sur les coopératives qui devraient l'extirper. En France, sur 344 sociétés coopératives ayant fourni des documents à l'Union coopérative (1894), un tiers seulement à peine (127) avait réservé une part de bénéfices à leurs employés. A Monthieux, malgré une clause formelle des statuts, les actionnaires de la « Mine aux Mineurs » ont tenté, pendant la courte période de prospérité de la société, de monopoliser à leur profit l'ensemble des actions (2).

L'esprit de solidarité n'est donc pas toujours le plus puissant ; comment donc empêcher qu'il ne soit étouffé par l'intérêt personnel, que la coopération ne tourne à reconstituer des entreprises capitalistes ? Songerait-on, comme moyen préventif, à limiter le nombre d'actions que chaque coopérateur pourra posséder ? mais alors le développement coopératif sera comprimé par l'obstacle arbitraire mis à l'accumulation du capital et la coopération ne pourra croître qu'en surface et non en profondeur ; ce serait un autre écueil non moins grave. Au moment où les manœuvres de la spéculation se donnent plus hardiment carrière, où de nouveaux trusts sur le pétrole, sur le sucre font craindre un renchérissement très préjudiciable aux classes laborieuses, l'affranchissement des consommateurs au moyen d'un puissant réseau de coopération

veille de resserrer leur union ? Au Congrès de Londres de cette année (août), où a été fondée l'alliance coopérative internationale, la majorité a voté le vœu de l'extension des coopératives de production avec participation aux bénéfices pour leur personnel. Or jusqu'ici, le *Wholesale* anglais s'était opiniâtrement refusé à pratiquer la participation. Le revirement qui paraît devoir s'opérer aurait une grande importance.

(1) V. LEROY-BEAULIEU. *Revue des Deux-Mondes*, 1er novembre 1893.

(2) V. *Revue d'Écon. politique*, mars 1895, p. 277.

apparaîtrait comme le salut ; mais l'association qui facilite l'ascension de l'élite des travailleurs est-elle accessible à la masse ? C'est ce qui est malheureusement plus que douteux.

Quelque opinion qu'on puisse avoir à cet égard, on doit applaudir aux efforts et aux succès des coopérateurs et le devoir du législateur est de leur venir en aide. Aussi est-il profondément regrettable que les Chambres, depuis 1883 qu'elles sont saisies de la question, ne soient pas encore parvenues à doter d'une bonne loi les sociétés coopératives. Examiné tour à tour et à diverses reprises par le Sénat et par la Chambre, profondément modifié et finalement tronqué par le Sénat, le projet de loi actuel ne réaliserait pas un progrès notable ; encore n'est-il pas certain que les deux Chambres arrivent à voter le même texte (1).

V. — Avec la coopération, j'ai de fait commencé la revue des moyens propres à augmenter le bien-être des classes laborieuses et par suite à améliorer l'ordre social existant. Quoique une partie des forces coopératives soient entraînées, ainsi en Belgique, dans l'orbite du socialisme militant et que, pour plusieurs, l'avenir de la coopération soit d'opérer une complète rénovation sociale, néanmoins les institutions coopératives envisagées en elles-mêmes et indépendamment du but éloigné qu'on songe à leur assigner, éclosent comme les autres sociétés contractuelles dans la société économique telle qu'elle est constituée et n'en impliquent aucunement la déchéance. On est même en droit de les considérer comme l'une des forces défensives de notre régime économique qu'elles tendent à rendre plus supportable.

C'est ce qu'on peut dire également des institutions ou des expériences de patronage quelle qu'en soit l'inspiration, quelles qu'en

(1) Si l'œuvre parlementaire reste en suspens en ce qui concerne la participation et les associations coopératives, elle a par contre abouti sur une autre question intéressant l'épargne populaire, à savoir : la réforme des Caisses d'épargne ; mais je me bornerai à une simple mention de la nouvelle loi du 20 juillet 1895. C'est qu'en effet de ses dispositions une partie, la plus intéressante, celle qui donne aux Caisses d'épargne plus de latitude pour le placement de leur fortune personnelle, a surtout un but financier, celui de remédier aux inconvénients multiples de l'adduction à l'État de capitaux dont l'accumulation est périlleuse pour les finances publiques ; il en est de même de la limitation à 1,500 francs des livrets individuels. La seule disposition qui ait quelque intérêt social est celle qui autorise désormais l'emploi de la totalité du revenu de la fortune personnelle des Caisses et le cinquième de cette fortune en œuvres de crédit ou de coopération populaire énumérées dans l'art. 10, 5e alinéa : bons de Monts-de-piété ; prêts aux sociétés coopératives de crédit, acquisition et construction d'habitations à bon marché, prêts hypothécaires aux sociétés de construction de ces habitations ou obligations de ces sociétés à la condition qu'elles existent dans le département où les caisses d'épargne fonctionnent.

puissent être les manifestations (1). Voici d'abord à l'œuvre le patronage catholique : des divergences de vues assez profondes s'étaient produites dans son sein. Elles paraissent avoir pris fin : une déclaration datée de Rome (2 avril 1895) et signée des deux principaux représentants des fractions dissidentes : MM. Harmel et Féron, formule les bases de l'action commune : œuvres d'usines, syndicats mixtes de patrons et d'ouvriers, sociétés de toutes sortes propres à rendre meilleur le sort des ouvriers, réunions et associations d'ouvriers ou même syndicats ouvriers et associations professionnelles pénétrées de l'esprit chrétien, sollicitant toutes l'intervention et l'action du clergé (2). Certains, même, en Suisse et en France, vont plus loin encore et attendent du rétablissement des corporations ou de l'incorporation obligatoire dans les syndicats le rétablissement de l'ordre industriel et des bons rapports entre le capital et le travail (3). Le patronage catholique ainsi compris confine au socialisme et ne pourrait réaliser ses fins que par la réglementation légale. C'est cette forme de socialisme dont M. de Mun s'était fait l'éloquent champion. La déclaration du 2 avril que je viens d'analyser semble bien indiquer que c'est un courant d'idées tout différent qui prévaut actuellement.

Un autre patronage chrétien, admettant la neutralité confessionnelle, celui de la *Réforme sociale*, diffère des précédentes doctrines par ses tendances individualistes; son action en vue de la pacification sociale s'opère grâce aux fondations patronales et à des œuvres de propagande : les unions de la paix sociale. Sous la même inspiration individualiste, un comité de défense sociale s'est constitué, l'hiver dernier, pour lutter par la parole, dans des conférences qui furent trop souvent troublées, contre le socialisme et propager l'enseignement des devoirs sociaux du capital. En ces matières, les moindres œuvres valent mieux que les plus éloquents discours adressés à ceux qui n'ont pas besoin d'être convaincus, et sans action sur les autres. L'individualisme et l'optimisme ont d'ailleurs été les notes beaucoup trop dominantes de cette propagande (4).

Plus heureuse a été la fondation du Musée social doté par les libéralités du comte de Chambrun : réunir les documents relatifs aux expériences sociales (œuvres de patronage, participation aux bénéfices, associations coopératives, syndicats), en un mot à toutes

(1) V. HUBERT BRICE. *Les institutions patronales*, 1895, in-8°.

(2) V. *L'Association catholique*, juin 1895, p. 631.

(3) Cons. JAY. *L'organisation du travail pour les syndicats professionnels*, 1894.

(4) V. la série des conférences du Comité de défense et de progrès social dans la *Réforme sociale* du 1er février au 16 juin 1895.

les institutions qui ont pour objet l'amélioration du sort des travailleurs, c'est venir puissamment en aide à des études réalistes d'économie sociale d'où se dégageront certainement d'instructives comparaisons et des enseignements d'utilité pratique.

Parmi les initiatives progressives des patrons, il faut signaler les expériences faites au sujet de la durée et des conditions du travail. *Suum cuique :* Les *trades unions*, les syndicats ont, la plupart du temps, provoqué ces innovations contre le gré des chefs d'entreprise, mais la réalisation en serait plus incertaine ou plus lente si ceux-ci ne se prêtaient parfois aux essais. Aux faits déjà connus sur les résultats de la réduction du temps de travail par les rapports du bureau de Washington et de l'inspection du travail en Suisse, on peut joindre ceux-ci. Depuis la fin de 1889, la grande usine de produits chimiques Brunner, Mond et Cie a réduit à huit heures la journée de travail. Les ouvriers sont devenus par suite plus réguliers, l'état sanitaire s'est amélioré et la productivité du travail n'a cessé d'augmenter. En Moravie, le rapport de la Chambre de Commerce de Brünn constate aussi les heureux effets de la substitution de la journée de huit heures à celle de neuf heures et demie dans le bassin de Rossitz. L'expérience n'a pas été moins satisfaisante dans les ateliers de chaudronnerie de Schidelwald à Rothau en Bohême. Faits isolés sans doute, mais propres à encourager d'autres tentatives, surtout dans les industries similaires. Méthode expérimentale préférable à l'action législative lorsqu'il s'agit de ramener la journée de travail à ce maximum comparativement si réduit des huit heures; méthode plus souple d'ailleurs, puisqu'elle permet parfois de réaliser une réduction plus forte encore. Aussi bien, au dernier Congrès international des mineurs, la journée légale de huit heures n'a été votée que malgré l'opposition des mineurs du Nothumberland ne travaillant que sept heures par jour. De fait, si le bill des huit heures pour la journée de travail dans les mines a échoué devant la Chambre des Communes, c'est bien par la crainte du tort qui aurait pu en résulter pour une catégorie d'ouvriers.

VI. — Il faut compter les initiatives patronales parmi les forces défensives de l'ordre social, mais il serait imprévoyant de faire trop exclusivement fond sur elles ; leur sphère d'influence est encore bien étroite. L'agent principal de la protection des classes laborieuses, d'acclimatation des mesures propres à amender leur sort est l'État, la loi. En veut-on un exemple péremptoire ? Je prends, non sans intention, le repos hebdomadaire. N'y aurait-il pas illusion grande à croire qu'il serait universellement observé sous la forme impérative du précepte légal ? Comment se fait-il que s'il y

a sur ce point un accord presque unanime, même du côté des individualistes, les autres modes d'intervention tutélaire de l'État soient si passionnément combattus? Pour l'école individualiste qui domine en France, la réglementation du travail est impitoyablement condamnée comme étant du socialisme d'État.

Partout ailleurs des idées plus larges sont aujourd'hui reçues non seulement dans les États de l'Europe centrale, qui ont créé depuis dix ans tout un système d'assurances ouvrières, mais aussi en Angleterre. Avant la chute du cabinet libéral, le ministre de l'Intérieur M. Asquith réussit à faire voter par la Chambre des Communes un bill étendant la réglementation des fabriques à de nouvelles industries, soumettant les économats et les salaires en nature à un contrôle sévère, enfin limitant d'une façon plus stricte le maximum des heures supplémentaires de travail et rendant les patrons responsables des contraventions à la loi pour le travail donné par eux à domicile, mesure destinée à combattre le *sweating system* d'une façon peut-être plus efficace que l'inspection administrative (1). Le programme social de l'un des principaux membres du nouveau cabinet conservateur, M. Chamberlain, comporte un cadre très large de réformes légales : réduction du maximum de la journée de travail pour les mineurs et les ouvriers des industries ou professions dangereuses; création de tribunaux d'arbitrage pour résoudre les conflits (M. Asquith avait lui-même présenté un bill pour faciliter l'arbitrage, voté en première lecture sous le ministère libéral); tarifs d'indemnité pour les accidents arrivés au cours du travail lorsqu'ils ne résultent pas d'une faute de l'ouvrier ; entretien à la charge de l'État des vieillards et des invalides du travail ; extension des pouvoirs locaux en vue de l'amélioration des logements ouvriers. Dans la lutte électorale, les conservateurs ont employé tous les moyens de séduction auprès des ouvriers (2). Partout, ont été répandues des illustrations dépeignant la détresse des ouvriers sous le gouvernement gladstonien, leur bien-être et leur bonheur futur sous le gouvernement unioniste (3). Le recul du parti socialiste et du trade unionisme avancé dans les dernières élections s'explique en partie à raison des avances ainsi faites à la classe ouvrière.

Donc partout autour de nous, en Angleterre, en Suisse, en Belgique comme dans les pays de langue allemande, l'intervention de

(1) V. BEATRICE WEBB. *Rev. d'Econ. polit.*, août-septembre 1895, p. 729 et suiv.

(2) V. *Review of reviews*, 1895, august, p. 125.

(3) *Review of reviews*, 1895 august, p. 169, 170.

l'État dans les questions ouvrières se produit largement. En France, les quelques réformes faites et les tentatives essayées ont rencontré une opposition acharnée. J'ai à suivre ces réformes et ces tentatives dans trois directions principales : A) Mesures relatives au bien-être et à la protection des classes laborieuses en général ; B) Moyens en vue de prévenir ou de régler les conflits entre les patrons et les ouvriers de l'industrie; C) Combinaisons destinées à venir en aide aux classes rurales.

A) L'une des causes de souffrance et de démoralisation des classes laborieuses surtout dans les grandes agglomérations, c'est l'insuffisance et l'insalubrité du logement. L'enquête de M. Bertillon, publiée l'an dernier, a montré que le mal, quelque grand qu'il soit à Paris, l'est encore moins qu'à Berlin ou à Vienne. Un réel progrès s'est opéré chez nous grâce à de courageuses tentatives datant quelques-unes de vingt-cinq à trente ans, mais qui se sont surtout multipliées dans ces dernières années.

A défaut de sociétés coopératives de construction telles qu'il en existe en Angleterre, en Allemagne, en Belgique, des sociétés de capitalistes se sont constituées, à Lyon notamment. La loi du 30 novembre 1894 a pour but de seconder ces efforts, par la création de comités de patronage, par des avances aux sociétés de construction que sont autorisées à faire diverses caisses publiques, par des combinaisons financières d'assurances sur la vie en vue du remboursement des capitaux avancés pour la construction. L'État n'intervient ici que pour seconder les fondations particulières. En Angleterre, les villes ont reçu le pouvoir de détruire, après expropriation, les maisons ou pâtés de maisons insalubres, à charge de construire de nouvelles habitations et de loger les habitants expropriés. A Londres, des sacrifices considérables ont été ainsi faits; on les a trouvés dispendieux. Le système n'est cependant pas abandonné puisque l'un des articles du programme de M. Chamberlain a été l'extension des pouvoirs des municipalités relativement aux logements ouvriers.

L'expérience dira si la loi française a eu raison de ne compter que sur les initiatives privées, mais il y a tant à faire qu'il n'était guère à craindre qu'une action plus libre des municipalités ait risqué d'entraver l'essor des sociétés de construction.

Le souci de l'hygiène de l'usine ne doit pas être moindre que celui de la salubrité de l'habitation individuelle de l'ouvrier : la loi du 12 juin 1893 n'a pas abandonné aux initiatives patronales ce qui concerne l'hygiène des établissements industriels et de la sécurité des ouvriers. Ce sont là des mesures réglementées par

l'État et soumises à son contrôle. Les individualistes avaient prédit que cette intervention nuirait aux initiatives patronales, mais l'événement ne leur a pas donné raison.

C'est surtout contre la réglementation de la durée du travail qu'ils ont dirigé leurs critiques. Il faut reconnaître que nos lois ne forment pas un ensemble harmonique : le maximum de la journée de travail de 12 heures pour les ouvriers adultes (Loi du 9 septembre 1848), de 11 heures pour les femmes et de 10 heures pour les mineurs de 16 à 18 ans (loi du 2 novembre 1892) crée des difficultés d'application dans les nombreux établissements où ces différentes catégories de personnes travaillent simultanément. Des protestations se sont produites dans les ateliers où la durée du travail des ouvrières excède souvent la durée légale, mais dans les milieux où sévit le *sweating system* ce peut être le patron qui les provoque et c'est là qu'existe surtout la nécessité d'un maximum protecteur. La réglementation a été mal combinée, soit ; mais le principe en est excellent. En faut-il d'autres preuves que celles qui résultent du fait révélé par l'Institut des assurances en Allemagne ou par l'Inspection du travail en Suisse, à savoir le rapport direct qui existe entre la longueur des journées ou des séances de travail et le nombre des accidents. Aussi bien, un mouvement s'est produit pour, non pas abandonner la réglementation de la durée du travail, mais pour l'améliorer par l'adoption d'un maximum uniforme plus réduit de 10 ou de 11 heures. Si les propositions relatives à cet objet sont restées en suspens, c'est qu'elles ont paru de nature à aggraver les difficultés de la lutte contre la production étrangère. Inutile d'ajouter, par conséquent, que la proposition de M. J. Guesde tendant à interdire aux employeurs tant individuels que collectifs de faire travailler plus de 8 heures par jour et plus de six jours par semaine, n'a aucune chance d'être votée.

Les principaux efforts des partisans de la protection légale des ouvriers se sont tournés vers la protection légale des salaires et les assurances. On a voulu garantir à l'ouvrier la rémunération de son travail, lui permettre de compter sur une indemnité en cas d'accident, voire même en cas d'invalidité et de vieillesse.

Sur le premier point, satisfaction est donnée aux intérêts des travailleurs et des petits employés par la loi du 12 janvier 1895, relative à la saisie-arrêt des salaires. Tandis que les traitements des fonctionnaires publics, la solde des militaires et des matelots est insaisissable, aucun tempérament n'était apporté aux droits de poursuite des créanciers sur les salaires des ouvriers. La loi nou-

velle décide que salaires et appointements ne seront saisissables que jusqu'à concurrence du 10e lorsqu'ils ne dépassent pas 2,000 fr. En outre, elle contient deux dispositions protectrices inspirées par les abus du *truck system* : les avances du patron en espèces seront imputables sur les salaires jusqu'à concurrence du 10e, distinct d'ailleurs du 10e que les autres créanciers pourront saisir. Quoiqu'elle semble faire au patron l'application du droit commun, la loi nouvelle crée ainsi à son profit un privilège, ce qui, étant donné l'esprit de la loi, est chose assez inattendue. Quant aux avances faites en fournitures ou en denrées diverses, aucune compensation ne pourra s'opérer désormais entre le montant des salaires dus et la créance du patron à raison de ses fournitures quelle qu'en soit la nature. Cette disposition est dirigée contre les économats qui, dans ces conditions nouvelles, devront cesser d'exister ou ne vendre qu'au comptant.

Beaucoup plus délicat, le problème des assurances ouvrières n'a reçu qu'une solution toute spéciale par la loi du 20 décembre 1894, concernant les caisses de retraites et de secours des ouvriers mineurs. Aucune des nombreuses propositions relatives à une caisse de retraite des travailleurs et des invalides du travail n'est venue en discussion. Toutefois, le principe de l'obligation pour l'État d'intervenir en vue des assurances ouvrières a été introduit par voie d'amendement dans la discussion du projet de loi sur la majoration des rentes viagères de la Caisse nationale des retraites : Le gouvernement avait maintenu à son projet le caractère de subvention à titre de prévoyance, le crédit de 2 millions demandé par lui ne devant bénéficier qu'à ceux qui auraient contracté une assurance. Deux contre-projets de MM. Leydet et J. Guesde s'en éloignèrent en vue d'assurer des pensions de retraites au profit des citoyens sans ressources à partir de 70 ans, soit à la charge de l'État et des communes, soit à celle des propriétaires fonciers et des patrons. C'était le droit non seulement à l'assistance, mais à l'assurance, opposé au système de la prévoyance volontaire. Après des débats aussi confus que passionnés qui remplirent cinq séances (1), la Chambre s'arrêta à un texte transactionnel d'après lequel les trois quarts du crédit de deux millions seraient affectés à la majoration des rentes viagères de la Caisse des retraites acquises à ceux qui auraient opéré régulièrement les versements exigés par la loi et âgés de 65 ans au moins. Sur le dernier quart du même crédit, pendant une période de 10 ans, les vieillards sans

(1) Séances des 4, 6, 8, 9 et 10 avril 1895. *Journal officiel*, p. 1197, 1230, 1245, 1267, 1281.

ressources, âgés de plus de 70 ans et pour lesquels les communes et les départements accorderont une allocation annuelle de cinquante francs au minimum, obtiendront de l'État une majoration proportionnelle aux fonds disponibles sur cette partie du crédit. Ce n'est plus le droit à l'assurance, mais c'est une combinaison d'assistance, entée sur la disposition principale gardant le caractère de prévoyance volontaire.

Quoiqu'il y ait peu de probabilité qu'un système si compliqué soit définitivement converti en loi, il constitue une présomption significative des dispositions de la Chambre des députés en faveur de la fondation ultérieure d'une caisse nationale d'assurances. Pourtant cette éventualité, périlleuse pour nos finances, n'est pas immédiate, et c'est bien plutôt du côté des assurances en cas d'accidents qu'il y a lieu de surveiller le travail législatif. Ce travail est en pleine activité en Suisse (projet Forrer), en Hollande, en Italie, en Espagne, en Belgique, en Angleterre, en France (1).

Il y a deux aspects à la question des accidents du travail, celui des responsabilités, celui des assurances. D'après la législation allemande et autrichienne, le travailleur étant exposé à des risques professionnels, c'est au patron qui dirige le travail et en profite, qu'incombe l'obligation d'indemniser la victime de l'accident, abstraction faite du point de savoir s'il y a eu faute du patron ; l'indemnité d'assurances doit faire partie des frais généraux de l'entreprise. Cette théorie du risque professionnel est à la veille d'être adoptée en Suisse. Votée en Angleterre par la Chambre des Communes, elle échoua devant la Chambre des Lords (1893). Chez nous, la Chambre des députés s'est prononcée en sa faveur ; le Sénat d'abord réfractaire s'y est depuis rallié. Le risque professionnel remplacera le principe de la responsabilité délictuelle auquel s'arrêtait la jurisprudence. Le courant en ce sens a été irrésistible, quelques réserves doctrinales qu'on puisse être tenté de formuler. Préconisé par le Congrès international de Berne (1891) et celui de Milan (1894), le principe du risque professionnel sera bientôt le droit commun des nations industrielles.

L'autre aspect du problème est l'assurance : obligatoire, dans son principe et dans les procédés de réalisation, selon les lois allemande, autrichienne, norvégienne et les projets suisse et hollandais ; obligatoire, mais avec option pour le patron entre diverses

(1) V. Bellom. *Les lois d'assurances ouvrières à l'étranger*, 1894 ; *Bull. de la Société de législation comparée*, 1894, p. 233 ; avril-mai 1895, p. 356 et suiv., et *Bulletin du Comité permanent du Congrès international des accidents du travail (passim)*.

formes déterminées d'assurances ; facultative enfin avec garanties, ce qui est, selon la très juste expression de M. Cheysson, la garantie obligatoire de l'indemnité au lieu de l'assurance obligatoire. Le projet voté par la Chambre des députés comporte des mutualités formées par les patrons, groupées dans un certain nombre de régions sans distinction de professions, ni d'industries. Le principe est comme en Allemagne la mutualité patronale, mais sur la base territoriale de préférence à la base corporative. On a mis de côté les compagnies d'assurances particulières qui n'ont pas paru offrir des garanties assez fortes. On a de même écarté le système de l'assurance par l'État, particulièrement dangereux au point de vue financier, les statistiques des accidents étant encore trop insuffisantes pour permettre d'établir d'une façon suffisamment approximative les risques et par conséquent les primes. La mutualité des intéressés est, au point de vue de l'expérimentation, la combinaison la meilleure et la plus souple. Il eût peut-être fallu s'en tenir là, mais le projet de la Chambre autorise les patrons isolés ou syndiqués à pourvoir eux-mêmes au service de l'assurance moyennant un cautionnement fixé par le Ministre du commerce et versé à la Caisse nationale des assurances en cas d'accidents. La Commission du Sénat, allant plus loin encore, repousse l'obligation de l'assurance et se borne à demander des garanties parmi lesquelles figurent des assurances à des sociétés particulières ou même la création de caisses de prévoyance patronales, un simple cautionnement solidaire ou la participation à un syndicat de garantie (1). A la suite de la catastrophe de Monceau-les-Mines la discussion du projet a commencé au Sénat (10, 11, 13 juin et 4, 5 et 8 juillet) (2), mais elle n'a encore porté que sur le risque professionnel qui a été consacré, sur le règlement des accidents et la difficile détermination des industries où l'on doit en admettre le principe; l'agriculture a été exclue, à moins qu'il n'y soit fait emploi d'un moteur inanimé. En Allemaghe, tout au contraire, les ouvriers agricoles sont comme les ouvriers industriels placés sous l'égide de la loi de 1884. Si le principe restrictif du projet de loi française devait être maintenu, l'assurance contre les accidents du travail appartiendrait à la seconde catégorie des lois protectrices du travail, à celle à laquelle j'arrive maintenant, qui concerne spécialement les ouvriers de l'industrie.

B) Dans les conflits entre le capital et le travail, l'État n'a pas seulement à faire respecter l'ordre et à réprimer les attentats à

(1) V. rapport Poirrier, session 1895. Annexes Sénat. *Journal officiel*, p. 236.
(2) V. débats, *Journal officiel*, p. 579, 589, 592 et 722, 744, 765.

la liberté, il doit encourager et seconder les institutions propres à amener l'entente, suivre de près les manifestations d'opinion et les vœux des populations ouvrières afin d'y donner satisfaction, si possible ; centraliser les informations et les documents sur les rapports entre patrons et ouvriers, la condition de ceux-ci dans les autres pays. Un conseil supérieur, un office du travail assurent ces services d'étude, d'enquête, de statistique. Des institutions administratives analogues existent depuis un certain nombre d'années déjà dans tous les grands pays industriels.

Entre ces institutions et les patrons ou les ouvriers ne devrait-il pas y avoir des organes permanents facilitant l'expression des vœux, consultés à l'occasion, exerçant une action préventive quant aux conflits et pouvant au besoin faire office d'arbitres? En l'absence de corporations, il n'existe en effet dans notre état industriel aucun groupement des intéressés. Les trades unions ont, grâce à leur puissante organisation, à leur esprit de sage transaction, suppléé, dans une certaine mesure, à cette lacune : maintes fois leurs administrateurs sont intervenus dans un esprit de conciliation pour le règlement amiable des difficultés relatives aux salaires ou aux conditions du travail. Mais, en France, les syndicats ne sont pas en général sortis de la période héroïque de lutte contre le capital ; une partie d'entre eux, les plus puissants, n'entendent user des forces acquises que pour lui faire une opposition plus vigoureuse. Tel, le syndicat national des chemins de fer, réunissant 66,000 syndiqués, qui, lors du dernier congrès, a pris la résolution significative d'acheter des actions des grandes compagnies en nombre suffisant pour pénétrer dans les assemblées d'actionnaires et acquérir ainsi des moyens de contrôle et de résistance. Le mouvement qui s'est fait depuis quelques années dans le trade unionisme anglais prouve d'ailleurs que si les anciennes trades unions entretiennent avec les chefs d'entreprise des rapports conciliants, les nouvelles trades unions, au contraire, formées des *unskilled workmen,* sont ouvertes à l'influence collectiviste et animées d'un esprit tout différent. L'an dernier, à Norwich, ce nouvel élément triomphait dans le Congrès des trades unions en y faisant voter deux résolutions radicales : la réduction à 8 heures pour toutes les industries de la journée de travail et la nationalisation du sol et de tous les moyens de production. Bien que cette année à Cardiff (septembre) l'ancien unionisme ait manœuvré de façon à ressaisir la prépondérance, ni la socialisation de la terre, ni aucun des vœux antérieurs pour la réglementation du travail n'a été désavoué (1). Or, c'est dans un pays réputé pour la sagesse

(1) Le Congrès ne s'est prononcé que pour la nationalisation de la terre ; en

pratique de la classe ouvrière que ces faits se produisent. Il serait donc bien téméraire de compter sur la constante modération des forces ouvrières organisées.

C'est en grande partie à raison du défaut d'institutions spéciales présentant de suffisantes garanties d'impartialité que s'explique le peu de succès de notre loi du 27 décembre 1892 sur la conciliation et l'arbitrage. En 1894, sur 101 recours à l'arbitrage, dont 8 seulement avant grève commencée, il n'y a eu que 13 réussites et 24 transactions. Les comités de conciliation constitués par les délégués des parties au moment de la naissance du conflit n'ont ni l'autorité, ni l'impartialité de conseils permanents. C'est pourquoi MM. Mesureur et Depasse demandent la création soit d'office, soit à la requête des intéressés, de Chambres du travail élues par les patrons et les ouvriers, divisées en autant de sections que de professions, composées d'un nombre égal de patrons et d'ouvriers, appelées à concilier les différends à la requête des uns ou des autres, ou à les régler par voie d'arbitrage, de leur mutuel consentement (1). Malheureusement la proposition de M. Depasse, discutée par le Conseil supérieur du travail, a été écartée comme rappelant peut-être trop les institutions corporatives ; mais il est permis d'espérer que ce vote, émis d'ailleurs à une infime minorité (25 voix contre 23), ne sera pas définitif (2).

En Angleterre, les institutions permanentes d'arbitrage et de conciliation (*joint committees* et *conciliation boards*) sont nées de la pratique d'abord exceptionnelle de l'arbitrage. Les conflits les plus graves ont pris fin par l'arbitrage ; les autorités les plus hautes ont rempli cette mission, et parfois même sont intervenues spontanément pour rétablir la paix. C'est sur l'initiative du chef du gouvernement, M. Gladstone, que, lors de la grande grève des mineurs de 1893, lord Rosebery fit offrir d'être arbitre. Les effets du traité qui intervint alors durent encore ; il n'est donc pas hors de propos de rappeler que ce traité comportait l'établissement pour un an d'un *board of conciliation* ayant le pouvoir de fixer le taux des salaires et dont les pouvoirs ont été prorogés en février 1895 pour une autre année. La grève des cordonniers du Northampton et du centre de l'Angleterre intéressant 200,000 ouvriers a aussi

ce qui concerne les mines et les autres instruments de production, il s'est borné à approuver la politique expectante des députés du parti.

(1) Proposition Mesureur. Chambre, session 1894. Annexes, *Journal officiel*, p. 65; Conseil supérieur du travail, session de mars 1895.

(2) Depuis, en effet, le gouvernement s'est inspiré de cette proposition dans un projet de loi dont l'exposé des motifs forme l'annexe 1465 de la Chambre. *Journal officiel*, annexes, p. 855 et suiv.

pris fin grâce à l'entremise du Président du département du commerce : par la sentence d'arbitrage, les parties ont accepté la constitution de conseils d'arbitrage et de conciliation dont elles se sont engagées à exécuter les décisions en fournissant un cautionnement. D'autres grèves encore, notamment celles des cochers de Londres, des mineurs d'Écosse se sont terminées par les médiations du *labour department*.

Les chances de réussite de l'arbitrage sont peut-être d'autant plus grandes que l'autorité arbitrale est au-dessus des intérêts en conflit ; mais, au contraire, la condition la meilleure pour exercer l'action préventive et maintenir l'entente, c'est un conseil qui soit en communication constante avec ceux sur lesquels il doit exercer son influence et même qui soit élu par eux. C'est le caractère des conseils d'usine qui fonctionnent en Autriche, des *joint committees* de l'Angleterre. Ces institutions sont en quelque sorte des conseils de famille, composés du ou des patrons et des délégués des ouvriers. Si ceux-ci ne sont pas les instruments de syndicats intransigeants, les patrons n'ont qu'à gagner à prendre ainsi contact avec les ouvriers, à connaître et à apprécier leurs vœux quant aux conditions du travail. Quant aux ouvriers, c'est dans ces conseils d'usine que peut se faire le mieux leur éducation économique ; connaissant l'état et les difficultés de la production et des débouchés, ils jugent si et jusqu'à quel point une amélioration désirée par eux est réalisable et ils cessent de s'engager tête baissée dans une série de grèves inopportunes.

C'est surtout en ce qui concerne les règlements d'ateliers que les conseils d'usine peuvent être utiles, car ils facilitent la conciliation du droit d'initiative et de direction du patron avec la protection due aux ouvriers contre l'arbitraire et la légitime expression de leurs besoins et de leurs vœux. L'affichage des règlements un certain temps avant leur application, le contrôle préalable de ces règlements par l'inspection du travail sont des garanties complémentaires, fort judicieusement inscrites dans le projet du Conseil supérieur du travail en Belgique.

Compris sous le nom de conseils du travail dans les propositions de MM. Mesureur et Depasse, les conseils d'usine ont trouvé grâce devant le Conseil supérieur du travail, mais à titre purement facultatif. Les conseils d'usine obligatoires, qui d'ailleurs auraient chez nous d'énormes inconvénients à cause des dispositions belliqueuses de maints syndicats, ne seraient conciliables qu'avec le régime des corporations tel qu'il a été restauré en plusieurs pays. Dans l'état de l'opinion, il ne saurait être aucunement question de les introduire en France, mais suffira-t-il de les men-

tionner dans un texte de loi pour en susciter l'adoption volontaire ? Les quelques essais isolés qui en ont été faits spontanément seront-ils imités d'une façon assez générale ? Il est permis d'être quelque peu sceptique à cet égard. Et pourtant, du jour où les conseils d'usine seraient acceptés sans arrière-pensée par les patrons et où leur fonctionnement régulier serait rendu possible par les dispositions conciliantes des ouvriers, un immense progrès se serait réalisé et un pas peut-être décisif aurait été fait vers l'apaisement social.

C) Du côté des populations rurales, aucune intervention protectrice spéciale de la loi en faveur des salariés, mais les ouvriers ruraux bénéficient des règles récemment établies pour la protection des salaires, Par contre, on ne paraît pas disposé en France, comme on l'a vu, à leur accorder l'assurance à raison des accidents. L'assistance médicale gratuite dans les campagnes est la seule mesure directe prise en faveur des classes rurales peu aisées (loi du 15 juillet 1893). Depuis, il a été question d'organiser dans les campagnes un service de secours à domicile, mais aucune suite n'a été donnée à cette proposition (1).

Quant aux assurances ouvrières pour invalidité et vieillesse, elles ne pourraient bien évidemment être créées exclusivement au profit des ouvriers de l'industrie, mais leur application nécessaire aux ouvriers ruraux, à raison du nombre considérable des journaliers, propriétaires ou non, appelés à y participer, aggrave les charges et les difficultés de leur fonctionnement : la plus grande partie des sacrifices incomberait en effet à l'État ou aux communes, la contribution patronale, sous notre régime de propriété morcelée, faisant le plus ordinairement défaut.

Ce n'est pas le salarié que le législateur s'est appliqué à protéger, mais le petit propriétaire pour lequel le néo-collectivisme a aussi, comme on le sait, des attentions toutes spéciales. Il y a un intérêt social et un intérêt économique de premier ordre à enrayer, si possible, le mouvement d'émigration vers les villes. Soutenir la petite propriété, alléger les charges fiscales qui l'accablent, la protéger contre la concurrence inégale des pays neufs, propager l'enseignement agronomique, seconder l'association, lui ouvrir les sources du crédit, lui donner les moyens de s'assurer contre les sinistres, tels sont les principaux moyens de combattre la désertion des exploitations rurales. Je n'ai pas à m'occuper ici des questions fiscales, mais je dois dire quelques mots du crédit, de l'association, des assurances, sans parler de la question

(1) Chambre, session extraordinaire de 1893. Annexes, *Journal officiel*, p. 140 et session 1894, p. 18.

douanière qui fait l'objet de la seconde partie de cette chronique.

La question du crédit agricole, depuis si longtemps pendante en France devant le Parlement, a reçu, par la loi du 5 novembre 1894, une solution qui pourrait surprendre, si l'on ne savait les progrès si rapides et si remarquables des syndicats agricoles. Cette loi se borne en effet à permettre aux syndicats d'administrer des banques rurales.

Faite surtout pour l'industrie, la loi sur les syndicats de 1884 a suscité d'une façon assez imprévue l'éclosion de syndicats agricoles comptant, à la fin de 1894, près de 400,000 membres; leur nombre qui était alors d'environ 1,100 s'est depuis augmenté de plusieurs centaines. Ces syndicats, qui font pour le compte de leurs membres des acquisitions d'engrais, de semences, de machines, de bétail, etc., grâce aux nouvelles banques, les leur procureront désormais à crédit. Il ne s'agit pas d'emprunts à fins indéterminées, mais d'opérations se rattachant directement à l'exploitation agricole, comportant moins d'arbitraire, moins d'aléa que les emprunts ordinaires et se prêtant d'ailleurs à un certain contrôle. Jusqu'en ces dernières années, les coopératives de crédit n'ont eu en France qu'une existence à peu près nominale ; les banques créées sous les auspices des syndicats seront des banques mutuelles, destinées à faire l'office et à rendre les services des banques de Schulze-Delitzsch et Raiffeissen. La force de ces institutions est bien plutôt dans la mutualité que dans la puissance des capitaux. Toutefois, la nouvelle loi française a répudié le type des banques Raiffeissen qui suppléent à tout capital par l'engagement solidaire de l'ensemble des sociétaires. On a redouté qu'une telle solidarité ne fût un épouvantail et qu'elle empêchât l'essor des banques syndicales. A la solidarité, notre loi a substitué un capital constitué au moyen de parts d'intérêt, mais avec ceci de particulier que les actions ne comportent aucun droit à des dividendes, mais seulement à la restitution de la part d'intérêt aux sociétaires sur les bénéfices et dans la proportion des opérations faites par eux-mêmes avec la banque. Dans ces conditions, le crédit agricole peut être d'un secours très précieux à la petite culture et aider efficacement à sa conservation. La banque syndicale est le complément de tentatives qui tendent toutes à faire pénétrer dans les campagnes la pratique de la culture perfectionnée et les mœurs de l'association. L'union des Syndicats agricoles a affirmé le caractère coopératif des nouvelles banques en participant à Nîmes au septième congrès du crédit populaire. La présomption est que le crédit agricole sera la branche la plus vigoureuse de ce crédit dans notre pays où les

banques d'avances au petit commerce et à la petite industrie ne comptent encore qu'un nombre presque insignifiant de fondations et surtout de succès.

L'absence de crédit enraye les progrès des exploitations agricoles; l'absence d'institutions d'assurances est, en cas de sinistres par suite d'orages, de grêle, de gelée, d'inondations ou d'épizootie, une cause de ruine totale. Des mutualités régionales ne peuvent entreprendre ces opérations avec un succès durable, ces sinistres dévastant parfois toute une région. Aussi bien, « depuis quelques années, de nombreuses propositions de loi relatives aux assurances agricoles ont été déposées à la Chambre des députés, concluant les unes à l'institution d'une caisse nationale d'assurances mutuelles administrée par l'État, les autres (dont un projet de loi du Gouvernement) créant des caisses départementales d'assurances et de secours, subventionnées par les départements et les communes et au-dessus une caisse nationale de secours, instituée sous le contrôle et avec le secours de l'État, pour parer aux insuffisances des caisses départementales. Il est souhaitable que la discussion de ces propositions de loi ne soit pas indéfiniment retardée (1).

On a songé enfin à sauver la petite propriété des dangers d'expropriation auxquels l'exposent des emprunts et des opérations de crédit trop souvent téméraires et, au cours de la dernière session, plusieurs propositions ont surgi à l'effet d'introduire en France, à l'instar de ce qui existe aux États-Unis sous le nom de *Homestead*, des biens de famille insaisissables tant pour la propriété que pour les fruits, au profit du propriétaire, de son conjoint et de ses enfants mineurs. Rendu insaisissable par simple déclaration, le bien de famille ne serait pas inaliénable, mais il cesserait d'être un moyen de crédit et ne pourrait être hypothéqué. On espère par là, non sans raison, augmenter l'attachement du paysan pour son foyer, assurer la stabilité des exploitations et arrêter le développement du prolétariat dans les campagnes (2).

Certains ont même demandé (proposition Lemire) que le bien de famille fût dispensé du partage forcé, mais fût soumis à un régime analogue à celui de *l'Anerbenrecht* allemand (3). Quant à ce dernier point, les discussions qui ont porté sur ce régime au

(1) V. l'exp. des motifs du projet de loi. Chambre, session 1894. Annexes, *Journal officiel*, p. 629.

(2) Proposition Leveillé. Chambre, session 1894. Annexes, *Journal officiel*, p. 939; proposition Hubbard, session 1894, p. 1295.

(3) Session 1894, Chambre. Annexes, *Journal officiel*, p. 1173.

National Verein de 1894, donneraient matière à réflexion : il semble bien en effet que *l'Anerbenrecht* ait été l'un des plus actifs agents de l'émigration. Mais, même en conservant le droit commun successoral, l'adoption du *homestead* est une innovation qui exige une sérieuse enquête préalable. Comme le montrent les très instructives discussions de la société d'Économie sociale (12 et 26 novembre 1894) (1), l'accord n'est fait ni sur le rôle ni sur les effets de l'*homestead* dans la législation américaine, ni enfin et à plus forte raison sur l'opportunité de créer un privilège d'insaisissabilité qui nuirait au crédit rural dont on désire cependant l'expansion. L'objection perdrait beaucoup de sa gravité si un large réseau de banques syndicales déjà formé, assurait aux petits cultivateurs le genre de crédit le plus nécessaire et le moins chanceux, à savoir le crédit d'exploitation ou crédit agricole proprement dit; elle subsisterait cependant à l'égard des amendements, irrigations, plantations et autres améliorations qui dépassent la sphère d'action de ce crédit limité et ressortissent au crédit hypothécaire.

II. — Le commerce extérieur. La crise des changes et la question monétaire.

1. — A en juger d'après les valeurs de douanes, l'expansion commerciale qui, pour les grands pays d'Europe, s'était produite dans la courte période de 1889 à 1891, a été suivie d'une forte contraction. Seule l'Autriche-Hongrie, reste en progrès marqué pour l'ensemble de ses échanges (exportations : 1,992 millions de francs; importations 1,669). Cette contraction s'est manifestée partout, aussi bien en Angleterre et en Belgique sous le régime de la liberté commerciale qu'en France ou en Allemagne sous un régime tout différent. La diversité et les variations de la politique douanière ont-elles été en réalité sans influence ? Avec le président de la commission des douanes, M. A Picard, je dirai volontiers que « les répercussions (des lois douanières) sont si multiples, si diverses et si prolongées » que tout esprit réfléchi doit rester en garde « contre des impressions hâtives et des opinions sans base solide » (2).

La France a-t-elle été plus éprouvée que les autres pays ? Je donne d'après les *Annales du commerce extérieur* le tableau des importations et des exportations avec l'indication de l'année de

(1) V. *Réforme sociale*, 1er janvier 1895, p. 71, et 1er février, p. 221. Cf. en sens, opposé, CORNIQUET. *L'insaisissabilité du foyer de famille aux États-Unis*, 1894 et LEVASSEUR. *Revue d'Econ. polit.*, 1894, p. 701 et suiv.

(2) V. *Annales du commerce extérieur*, 9e fasc. 1894, rapport général, p. 36.

l'apogée depuis 1888 et de l'année de la plus forte dépression, en n'ayant égard qu'aux chiffres définitifs (1).

	IMPORTATIONS (en millions de francs.)		EXPORTATIONS (2) (en millions de francs.)	
Allemagne.....	5.126 (1891)	4.892 (1893)	4.108 (1890)	3.648 (1892)
Belgique.....	1.799 (1891)	1.536 (1892)	1.519 (1891)	1.555 (1893)
France.....	4.767 (1891)	3.853 (1893)	3.753 (1890)	3.236 (1893)
Italie.....	1.391 (1889)	1.173 (1892)	950 (1889)	964 (1893)
Royaume-Uni....	10.981 (1891)	10.206 (1893)	8.277 (1890)	6.988 (1893)
Suisse.....	954 (1890)	827 (1893)	702 (1890)	646 (1893)

Le mouvement total des échanges (importations et exportations réunies) s'est ralenti pour chacun de ces six États, mais les exportations anglaises ont fléchi de 1,289 millions de francs, c'est-à-dire de 15,70 p. 100. Les pays du continent ont été moins atteints. La Belgique, que sa politique douanière a rapprochée jusqu'à ces derniers temps le plus de l'Angleterre, a vu ses exportations réduites de 163 millions, soit de 10,7 p. 100. Des pays à régime restrictif (mais avec modération résultant des tarifs conventionnels de 1892) le sort est fort dissemblable : tandis que l'Autriche-Hongrie et l'Italie ont été jusqu'ici épargnées, l'Allemagne a subi les effets de la crise : ses exportations perdent 460 millions, soit 11,1 p. 100, moins que l'Angleterre mais un peu plus que la Belgique.

Plus éprouvée que les autres nations continentales, la France avait subi en 1893 sur ses exportations une diminution de 517 millions soit 13,7 p. 100. D'après les chiffres provisoires de 1894, on pouvait espérer que la marche ascendante était reprise. Les exportations auraient gagné 39 millions (3,275 au lieu de 3236 en 1893). En Angleterre également un léger progrès de 82 millions aurait été obtenu. On ne sait encore ce qu'il en sera pour l'Angleterre, mais l'évaluation définitive a pour notre pays causé une vive déception. Elle est inférieure de 269 millions (3,850 au lieu de 4,119) à l'importation et de 197 millions (3,078 au lieu de 3,275) à l'exportation.

Un cri d'alarme a été poussé et de nouveau les tarifs de 1892 sont violemment incriminés. Il eût peut-être été plus sage de rechercher la cause d'un tel mécompte et surtout de continuer à suivre la marche des affaires. La cause directe, je ne dis pas du malaise du commerce extérieur, mais de l'écart entre les évaluations provisoires et les évaluations définitives, est la baisse des prix. Le fait n'est pas nouveau ; depuis quinze ans, quatre années seulement ont été marquées

(1) Ceux de 1894 sont, en ce qui concerne les pays étrangers, encore sujets à rectification.

(2) *Annales du commerce extérieur*, 1895, 4e fasc., p. 36 et suiv.

par un relèvement des prix (1880, 1889 à 1891); toutes les autres accusent une baisse, mais jamais aussi forte qu'en 1894 où elle a atteint 6,5 p. 100 sur les importations et 6 p. 100 sur les exportations (1). Ainsi depuis quinze ans une crise d'une longueur inaccoutumée, malgré quelques mouvements de reprise, n'a cessé de sévir sur les pays les plus avancés en civilisation. Cette crise est en connexité avec une baisse des prix que les recherches de Sauerbeck et de Soetbeer ont rendue indéniable. La baisse des prix diminue ou absorbe les profits, entraîne la contraction des salaires ou le chômage. Elle est l'indice de souffrances réelles.

Mal inspirés, je crois, les protectionnistes à l'affirmation téméraire que les débouchés de la France avaient été resserrés par l'effet du tarif de 1892, ont d'abord invoqué cette baisse des prix et en ont conclu que la contraction du commerce extérieur, spécialement des exportations, n'était qu'apparente; que les quantités échangées étaient au moins aussi fortes qu'antérieurement. De fait, il est possible que, malgré l'état stationnaire ou même la diminution des valeurs échangées, le commerce extérieur s'accroisse. Récemment, M. Leroy-Beaulieu lui-même en faisait l'aveu (2). Mais, faute de preuves à l'appui, cette thèse était conjecturale et d'ailleurs peu vraisemblable. Les discussions qui eurent lieu sur ce point dans la presse vers la fin de l'année dernière, eurent du moins un utile résultat : la direction des douanes a enfin exaucé un vœu depuis longtemps formulé, et, dans les *Documents statistiques*, les quantités sont désormais publiées en même temps que les valeurs. Par la comparaison des deux éléments, on peut trouver maintes confirmations partielles d'une diminution purement apparente due à la baisse des prix et il va de soi que des industries qui exportent des quantités aussi fortes ou plus fortes que par le passé font preuve de vitalité, encore bien qu'elles puissent souffrir de la diminution des profits.

Au lieu de proclamer la déchéance de l'industrie française, il eût mieux valu interroger pour les mois écoulés de l'année 1895 les documents officiels.

On y trouve la contre-partie rassurante des évaluations définitives de 1894. D'après les *Documents statistiques* de la direction des douanes pour les neuf premiers mois de 1895, les exportations, évaluées sur la base des prix de 1894, se sont élevées à 2,410 millions, en progrès de 220 millions sur les exportations de la période correspondante de 1894 (2,190 millions). Dans ce

(1) V. *Bull. de stat. et de légis. comparée*, septembre 1895, p. 217.
(2) *Economiste français* du 27 juillet 1895.

total, les objets fabriqués entrent pour 1,267 millions au lieu de 1,132, soit une reprise de 135 millions. La plus-value est assez considérable pour qu'il y ait une forte présomption qu'elle ne s'évanouira pas lors des évaluations définitives ; et d'ailleurs, sur un certain nombre de marchandises, les prix se sont légèrement relevés. Voilà pour les valeurs. Quant aux quantités, j'observe que sur les tissus de laine, les tissus de coton, de jute, les machines et mécaniques, les couleurs et autres produits chimiques, les chiffres inscrits en 1895 dépassent ceux des dix années antérieures ; mais pour certains de ces articles — ce qui confirme ce que j'ai dit tout à l'heure — les valeurs de 1895, par suite de la baisse des prix, restent notablement inférieures au montant qu'elles avaient atteint dans le passé. Deux exemples seulement à l'appui et empruntés à dessein à des industries qui passent pour être particulièrement éprouvées : les 267,240 quintaux métriques de tissus de laine exportés en 1895 ne représentent que 236 millions 9, tandis que les 236,773 quintaux métriques de 1889 figuraient pour 274 millions 2; 935,638 quintaux métriques de sucres raffinés en 1895 n'entrent en compte que pour 33 millions 8, tandis qu'en 1888, 827,591 quintaux métriques donnaient une valeur de 34 millions 5, etc...

II. — Si nous souffrons, nous ne sommes pas les seuls à souffrir et même une partie du terrain perdu semble regagnée. En ne consultant que les valeurs de douanes, notre commerce, à la fin de la période quinquennale 1890-1894, serait demeuré à peu près stationnaire depuis vingt ans (1), mais à raison d'une baisse des prix de 15 à 20 p. 100, pour le moins, il y a eu en réalité un certain progrès. Comparant le mouvement du commerce extérieur de l'Angleterre, de l'Allemagne et de la France dans le cours de cette période vicennale, M. Leroy-Beaulieu reconnaît que si l'essor du commerce de l'Allemagne a d'abord été plus rapide que le nôtre, l'écart entre les deux pays a depuis un peu diminué (2).

Ce qui est vrai, c'est que depuis quinze ans, mais surtout à partir de 1892, les grands pays industriels traversent une crise de contraction commerciale dont les causes sont multiples. Il y a d'abord la concurrence progressive des pays neufs ou moins avancés en civilisation, mettant à profit le moindre coût de la production ou le bon marché des transports pour faire à l'agriculture européenne une concurrence insoutenable. Beaucoup, même, ambitionnent

(1) *Economiste français*, 27 juillet 1895.

(2) Moyenne quinquennale de 1875 à 1879, importations 3,993, exportations 3,459; moyenne quinquennale de 1890 à 1894, importations 4,219, exportations 3,419 millions. *Bull. de Statist. et Législ. comparée*, septembre 1895, p. 220.

l'affranchissement industriel, et pour y arriver ferment leur marché par des barrières douanières et les plus avancés en viennent à disputer au vieux monde, sur les marchés étrangers, des débouchés qui jusqu'à présent lui étaient assurés. De là, un resserrement de la consommation extérieure et par suite un refoulement sur le marché intérieur des marchandises en excès. Outillée en vue d'approvisionner les marchés les plus lointains, l'industrie des grands pays, celle de l'Angleterre entre toutes, souffre de la surproduction, de la diminution des profits, de son contre-coup sur les salaires. Est-il besoin d'ajouter que la main-d'œuvre européenne, malgré sa productivité supérieure, est et restera plus coûteuse que la main-d'œuvre indigène dans les pays neufs ?

Ce sont là des causes de souffrance dont l'action s'aggrave d'année en année. La menace ne vient plus seulement de l'Amérique du Nord. La naissance et le développement de l'industrie dans l'Inde, au Japon, en Australie suscitent à l'industrie européenne des concurrences redoutables. L'issue de la guerre sino-japonaise a une portée économique de premier ordre : dans le présent, en élargissant le cercle d'action dans lequel le Japon lutte, non sans avantage déjà, contre l'Angleterre et contre l'Allemagne, mais dans l'avenir aussi en rendant possible et même présumable la galvanisation et la transformation économique de l'Empire chinois. Les pessimistes prédisent la victoire de la race jaune, le déplacement vers l'Orient de l'axe de la civilisation. C'est trop vite désespérer. Avec la supériorité des connaissances et la puissante réserve de capitaux dont ils disposent, les hommes de race blanche ne pourront-ils trouver des moyens de transformation et de progrès assez grands pour conserver la prépondérance ?

III. — Exposés à perdre une partie de leurs débouchés extérieurs, à voir refouler chez eux les produits anglais qui s'écoulent moins dans les pays lointains, menacés surtout par l'invasion des produits agricoles des pays neufs, presque tous les États du continent européen ont établi ou relevé des barrières douanières dans le but de sauver leur agriculture et de réserver le marché intérieur aux produits de l'industrie nationale. Mais l'action des droits protecteurs a été neutralisée par une cause imprévue au moyen de laquelle aujourd'hui s'expliquerait principalement l'état stationnaire de nos relations internationales. Cette cause, c'est la hausse des changes extérieurs dans les pays à circulation dépréciée. La question douanière se complique ainsi d'une question monétaire. M. Théry, dans son livre sur la *Crise des changes* (1), va jusqu'à

(1) EDMOND THÉRY. *La Crise des changes*, 1894, p. 37 et suiv.; 63 et suiv.; p. 100 et suiv.

dire que le protectionnisme contemporain est né du trouble causé par la dépréciation de l'argent ou du papier-monnaie.

Presque tous les États de l'Amérique du Sud et en Europe même, la Russie, l'Autriche-Hongrie, l'Italie, l'Espagne, le Portugal sont sous le régime du papier-monnaie. La Chine, le Japon, la Turquie font usage du métal blanc. L'Inde n'a pas eu d'autre monnaie jusqu'à la suspension de la frappe libre de la roupie en 1893. Les exportateurs de denrées ou de produits tels que le blé, le riz, la soie, le sucre, etc..., à destination de pays où l'or est monnaie et, dans les pays bimétallistes, sous condition de paiement en or, bénéficient de l'agio sur ce dernier métal et cet agio fait l'office d'une véritable prime à l'exportation. Grâce à cette prime, il leur est possible, tout en gardant un taux de profit assez rémunérateur, d'offrir à très bas prix leurs produits sur les marchés européens. Par contre, la différence de change surélevant les prix des produits exportés des pays qui ont une circulation au pair de l'or, un nouvel obstacle s'ajoute à celui que formait déjà dans les autres pays la barrière des droits protecteurs établis à l'importation.

La crise des changes extérieurs est donc, au point de vue du commerce international, doublement favorable aux États qui la subissent, en facilitant d'une part leurs exportations et en rendant d'autre part plus difficiles les importations des autres pays. Le Japon en particulier a su tirer le plus habile parti de cette situation, non seulement dans son commerce des soies avec l'Occident. mais aussi par l'installation de nombreuses industries qui font concurrence aux Anglais en dehors même de l'archipel Japonais.

Cette analyse succincte des causes de la contraction du commerce extérieur m'a obligé à rappeler certains faits bien connus et déjà anciens, mais elle était nécessaire pour faire comprendre comment s'est formé le double courant que suit à l'heure actuelle la politique de défense des industries nationales ; 1° le progrès des nouvelles rivalités industrielles détermine le maintien et même l'extension des mesures douanières ; 2° les effets de la crise des changes ont suscité un mouvement en faveur d'une entente internationale, propre à relever la valeur de l'argent, c'est-à-dire en faveur d'un bimétallisme, sinon universel, du moins à base assez large pour être effectif.

Dans l'exposé des mesures douanières et des projets d'union internationale monétaire, j'aurai soin désormais de ne considérer que les faits les plus récents.

IV. - En France, la campagne menée naguère si vivement contre les mesures douanières a pris fin ou à peu près. Est-ce seulement qu'elle n'avait aucune chance d'aboutir, le Parlement,

dans sa composition actuelle, y étant tout à fait réfractaire? N'est-ce pas aussi que la comparaison de la situation commerciale de l'Angleterre et de la France ne permettait plus d'affirmer que les souffrances de notre commerce extérieur étaient les fruits du tarif général de 1892? Dans une conférence faite à Bordeaux sur la crise et la protection (25 avril 1895), M. Léon Say croyant — comme chacun alors — au relèvement de nos exportations en 1894 (1), ajournait à des temps meilleurs l'attaque de notre régime économique, se bornant à demander que des réductions fussent faites au tarif minimum au moyen de traités de commerce et qu'un terme fût mis à la trop longue tension de nos rapports économiques avec la Suisse.

Ce vœu a été exaucé, sinon d'après la formule proposée par M. Léon Say, du moins de façon à amener une vraie pacification. Aucun traité de commerce n'a été signé, mais, à la presque unanimité, les Chambres françaises ont voté (8 et 11 juillet 1895) (2) des réductions au tarif minimum sur les bases d'un arrangement préliminaire intervenu entre les deux gouvernements, la Suisse nous accordant en retour le traitement de la nation la plus favorisée (3).

Après le rejet de la convention du 23 juillet 1892, la République helvétique s'était refusée à traiter avec nous sur la base de notre tarif minimum, accepté cependant par presque toutes les autres puissances. Faute d'entente, les marchandises de provenance suisse étaient soumises en France au tarif général de 1892. Quant aux marchandises françaises importées en Suisse, non seulement elles étaient taxées au tarif général helvétique, mais, par suite de taxes différentielles, elles subissaient une majoration de 190 p. 100. Dans ces conditions, nous devions plus encore que nos voisins souffrir de la lutte douanière. Aussi bien, le chiffre de nos importations en Suisse tomba de 227 millions de francs en 1892 à 172 millions en 1894, soit une moins-value de 24 p. 100, tandis que les exportations de Suisse en France ne fléchissaient que de 92 à 75 millions soit seulement de 18 p. 100.

Plutôt que d'user de représailles en frappant les produits suisses

(1) Fort inexactement, M. Léon Say attribuait l'essor présumé de nos exportations à la réforme dans le sens libéral du tarif américain : de fait les exportations de France aux États-Unis qui avaient été de 240 millions en 1892 sont descendues à 204 millions en 1893 et à 190 millions en 1894. V. la conférence de M. Léon Say. *Journal des Economistes*, 1895, mai, p. 167 et s.

(2) *Journal officiel*. Débats, 1895, Chambre, p. 2025 et suiv. ; Sénat, p. 793 et suiv.

(3) V. Exp. des motifs, Chambre, session 1895. Annexes. *Journal officiel*, p. 47 et suiv.

de taxes différentielles, la France a préféré accorder ce qu'elle avait jusque-là invariablement refusé, à savoir des réductions sur un certain nombre d'articles — une trentaine — de son tarif minimum pour obtenir en retour le traitement de la nation la plus favorisée. C'est par une loi du 16 août 1895, modifiant le tarif de 1892, que satisfaction a été donnée à la Suisse (1). C'est dire que le bénéfice des réductions opérées s'applique de plein droit à tous les États qui jouissent de notre tarif minimum. En ceci consiste la considérable portée de la concession faite à la République helvétique.

Quelques-uns y ont vu comme un mouvement de retraite de la politique douanière de 1892 mais bien à tort, qu'on ait égard au fait ou aux principes. En fait, les articles réduits ont été choisis avec soin parmi ceux qui n'intéressent guère que le commerce de la Suisse (horlogerie, broderies, fromages), et quelques articles de notre tarification des tissus (notamment des tissus de soie), qui ayant été mal faite appelait un redressement. L'économie du tarif de 1892 n'est donc pas profondément atteinte.

Mais ce qu'il importe surtout de faire ressortir, c'est que la guerre douanière que nous faisait la Suisse a pris fin, non en vertu d'un accord diplomatique qui nous lierait, mais par une loi, modifiable à notre gré. Cette loi est la consécration du principe fondamental des deux tarifs posé en 1892. L'exposé des motifs est très formel à cet égard (2) : « Par le *modus vivendi* que vous êtes appelés à sanctionner, la dernière résistance que rencontrait encore l'idée fondamentale de notre politique douanière tombe enfin. La Suisse, qui en 1892 avait paru contester à notre tarif minimum l'autorité d'une œuvre durable dans l'ordre des relations internationales, l'accepte au prix de modifications peu importantes et s'inscrit, à son tour, sur la liste des nations à la clairvoyance desquelles il s'est successivement imposé par son principe national et sa modération avérée. L'œuvre de 1892 reçoit ainsi la consécration de l'universelle adhésion (3). »

Maîtresse absolue de ses tarifs, la France ne semble pas vouloir

(1) La loi a été promulguée après adoption par le conseil national à Berne de l'arrangement intervenu entre les deux gouvernements.

(2) Exp. des motifs, *loc. cit.*, p. 483.

(3) C'est de la presque universelle adhésion qu'il faudrait dire. En effet nos relations de commerce avec l'Italie et le Portugal restent régies par le tarif général. En 1894, nous avons conclu de nouvelles conventions sur la base du tarif minimum restreint avec la Bolivie et le Canada. Le *modus vivendi* douanier avec l'Espagne, qui expirait le 31 décembre 1894, a été prorogé *sine die* sauf à être dénoncé trois mois à l'avance. Il existe cependant une différence énorme entre notre tarif minimum et les droits presque prohibitifs du tarif minimum de l'Espagne.

abuser de sa liberté douanière reconquise : à la suite du relèvement des droits sur les blés en février 1894, les seuls remaniements à enregistrer — et ils n'ont qu'une portée bien moindre — sont ceux qui ont été votés en novembre 1894 sur les mélasses étrangères et sur les fruits secs. La commission des douanes a-t-elle renoncé à l'idée d'introduire en France un procédé imité de la législation douanière italienne et que nos voisins ont eux-mêmes appelé le *cadenas*? Le cadenas, c'est la faculté donnée au gouvernement de rendre provisoirement applicables par décret les dispositions des projets de loi présentés par lui et portant relèvement des droits de douane, dès que ces projets ont été déposés. Le silence fait sur ce projet depuis un an, l'absence de nouveaux relèvements (malgré diverses tentatives émanées de l'initiative parlementaire), enfin et par-dessus tout l'arrangement franco-suisse, autant de symptômes de modération dont seul un esprit bien prévenu pourrait contester la valeur.

V. — A l'étranger, la politique restrictive en matière de douane, tend plutôt à gagner du terrain. A quelques mesures relativement libérales, ainsi le nouveau tarif des États-Unis plus modéré que le bill Mac-Kinley, le traité de commerce de l'Allemagne avec la Russie ou encore quelques réductions de droits opérées par surprise en Roumanie (1), on peut opposer des faits tout contraires, à savoir le relèvement des droits sur les céréales en Suède (2), la résistance de l'Espagne à toute réduction de son tarif minimum si élevé et par suite la guerre de tarifs qu'elle continue avec l'Allemagne (3), enfin le fait de beaucoup le plus grave : la désertion de la Belgique à la cause du libre échange. A la suite du relèvement des droits sur le bétail, la réforme du tarif belge, comportant des droits protectionnistes sur divers produits de l'agriculture et de l'industrie, a été votée par 78 voix contre 64 (loi du 14 juillet 1895) (4). Quant à l'Angleterre, elle est loin sans doute de répudier sa politique de liberté commerciale, mais le *fair trade* a eu des défenseurs dans le Parlement et c'est à une majorité considérable que, le 21 février dernier, la Chambre des Communes repoussa la demande d'ajournement relative aux droits d'importation établis sur les produits de l'industrie cotonnière de la métropole par le Conseil des Indes et approuvés par le secrétaire d'État aux Indes. La plus considérable des possessions du Royaume-Uni vouée, semblait-il, au

(1) V. *Revue du droit public*, 1895, t. I, p. 160.
(2) V. *Revue du droit public*, 1895, t. I, p 359.
(3) V. *Revue du droit public*, 1895, t I, p. 127.
(4) V. *Bull. de Stat. et de Légis. comparée*, septembre 1895, p. 168 et suiv.

rôle de cliente vassale de Manchester obtenant du Parlement métropolitain de protéger son industrie rapidement progressive contre la concurrence des produits anglais ! N'est-ce pas là un fait bien symptomatique ?

L'agitation protectionniste, malgré les succès déjà obtenus, n'a nulle part désarmé. Ses manifestations sont pourtant plus modérées en France qu'en certains autres pays, notamment en Allemagne. Sans doute la Société des agriculteurs de France poursuit l'adoption de la loi du cadenas, le rétablissement de l'échelle mobile — laquelle, à la condition d'être établie sur une base bien étudiée, est d'ailleurs une solution fort admissible, — enfin de nouvelles restrictions à l'importation du bétail étranger ; mais aucune de ces mesures (en dépit des propositions de loi destinées à les réaliser) n'est même venue en discussion devant les Chambres et aucun mouvement d'opinion d'une certaine profondeur ne les appuie. En Allemagne, les agrariens ne visent à rien moins qu'à attribuer au gouvernement le monopole de vente du blé étranger. La motion en ce sens de M. Kanitz (qui rappelle celle de M. Jaurès dans la discussion de la loi sur les céréales en février 1894), assez mal accueillie d'abord au Reichstag, est revenue en discussion, plus fortement appuyée cette fois et renvoyée, après une vive discussion, à l'examen du Conseil d'État (1).

Récemment encore, un homme politique autrichien, M. Peez, blâmait avec quelque âpreté la France de s'être isolée par une politique douanière trop restrictive et de s'être tenue en dehors du concert des États de l'Europe centrale (2). Ce reproche n'est guère fondé. Nous n'avons répudié qu'une chose, sinon à tout jamais, du moins jusqu'à nouvel ordre, ce sont les traités de commerce sur le type de celui de 1860. Nous avons voulu avoir pleine et entière notre liberté douanière, mais il n'apparaît pas que nous en ayons usé pour pratiquer le prohibitionnisme. Les autres États de l'Europe continentale n'ont pas eu en réalité une politique plus libérale. Les traités de 1892 entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, l'Italie, la Suisse ne constituent, comme chacun sait, qu'un tarif conventionnel, encore fort élevé et d'ailleurs assez restreint, dont l'action n'a été que très peu sensible sur le courant des échanges entre les pays contractants.

VI. — La dépréciation de l'argent a enlevé à ce métal son cours international : l'or l'a remplacé dans la circulation générale du

(1) V. *Revue du droit public*, 1895, t. II, p. 162.

(2) PEEZ. *Zur neuesten Handelspolitik*, in 8°, 1895, p. 89 et suiv.; du même, *Revue d'Econ. polit.*, 1895, p. 126 et suiv.

monde ; mais, ainsi que je l'ai expliqué, la hausse des changes, dans les pays à monnaie dépréciée, a jeté le trouble dans les relations commerciales des États : l'action des droits à l'importation a été neutralisée par l'espèce de prime à l'exportation résultant de l'agio sur l'or, et cela au profit des producteurs dans les pays neufs où l'argent est l'étalon monétaire. La baisse des prix provient-elle aussi du fait de l'adoption de l'or comme monnaie par divers États imitant l'exemple de l'Allemagne ou de la cessation de la frappe de l'argent dans les États de l'Union latine, puis dans les Pays-Bas, la Russie, les Indes, et enfin de la suppression des achats d'argent par le trésor des États-Unis après l'abolition de la loi Sherman? C'est un point vivement contesté. Les bimétallistes soutiennent que la contraction monétaire produite par l'action de ces diverses réformes a déterminé ou augmenté la baisse des prix dans les pays à circulation en or ou au pair de l'or. Les monométallistes prétendent au contraire que l'or a largement suffi aux besoins monétaires et qu'en conséquence le pouvoir de la monnaie n'a pas grandi.

De 1860 à 1885, la production de l'or avait décliné au point de tomber de 700 au-dessous de 500 millions de francs. Elle s'est relevée depuis, surtout à partir de la mise en exploitation des mines du Transwaal : l'année 1894 n'aura pas fourni moins de 850 à 900 millions. La production de l'or a donc presque doublé dans les dix dernières années et maintenant elle dépasse de beaucoup celle de la période la plus productive jusqu'ici : 1851 à 1860. C'est, a-t-on dit, un nouvel âge monétaire qui commence, l'âge de l'or, et on a prédit le relèvement des prix au niveau ancien, peut-être même le renchérissement général de toutes choses. Le remède à la crise actuelle sortirait d'une cause naturelle ; aucune intervention législative ne serait nécessaire. Les monométallistes, M. Leroy-Beaulieu notamment, estiment que l'accroissement de la production de l'or prive les bimétallistes de leur principal argument, l'insuffisance présumée des quantités d'or disponibles (1).

C'est cependant en ces derniers temps que l'agitation bimétalliste a repris avec une nouvelle intensité. Aux partisans anciens du double étalon sont venus se joindre les protectionnistes déçus dans leur attente d'un relèvement des prix au moyen des droits de douane. Sous la pression des importations encouragées par l'agio sur l'or, les prix ne se sont même pas maintenus au niveau antérieur à l'établissement des droits ; d'où la nécessité, en ce qui concerne les céréales du relèvement de 1894 ; d'où encore les nouvelles tentatives

(1) V. *Econ. franç.*, 5 et 12 janvier 1895.

des agrariens. Mais ce que les mesures douanières n'ont pu seules réaliser, beaucoup pensent qu'une réforme monétaire serait de nature à le faire obtenir : si l'argent pouvait être rendu à la circulation internationale, sa valeur se relèverait, la hausse des changes cesserait ou ne conserverait qu'une influence notablement amoindrie. Le métal argent venant seconder l'or dans la circulation, la monnaie perdrait de son pouvoir, les prix se relèveraient. Telles sont les espérances nourries par les promoteurs des ligues bimétalliques qui se sont formées en divers pays. Parmi ceux de la ligue nationale, constituée en France, au cours de cette année, figure aux premiers rangs le leader du protectionnisme, M. Méline. A Bruxelles, au Congrès international d'agriculture tenu en septembre dernier, les délibérations ont surtout porté sur le bimétallisme comme moyen de mettre un terme à la crise agricole.

Pour les bimétallistes, l'accroissement de la production de l'or n'est pas une objection, tout au contraire ; l'afflux d'or doit avoir pour effet de diminuer l'écart excessif qui s'est fait dans le rapport de valeur des deux métaux et par suite doit aider à la réhabilitation de l'argent. La quantité de métaux précieux disponible pour l'usage monétaire — insuffisante actuellement où l'or seul est monnaie internationale — ne serait pas excessive après le retour à l'argent. L'or est raréfié, dans l'état actuel des choses, non seulement parce qu'il est la monnaie exclusive, mais encore par cette circonstance que les banques des principaux États ont dû en constituer des réserves considérables (environ 6,200 millions, dont la Banque de France 2,050 millions 1er semestre 1895 (1), dans le double but de venir en aide aux règlements extérieurs et de former des trésors de guerre. Mais ces réserves sont, à raison de leur nécessité même, parcimonieusement mises à la disposition du commerce ; de là une contraction monétaire des plus nuisibles aux affaires. Le retour au bimétallisme, en rendant à l'argent une large circulation internationale, ferait cesser cette contraction et faciliterait aux pays qui sont sous le régime du papier-monnaie, la reprise de la circulation en espèces.

Par l'indication de ces motifs, on peut juger que si, à l'heure actuelle, il existe une étroite alliance entre le bimétallisme et le protectionnisme, cette alliance n'est qu'accidentelle. Bien avant la formation du courant protectionniste, le bimétallisme universel, comme moyen de remédier à la dépréciation de l'argent a eu d'illustres champions : Cernuschi, de Laveleye. Aussi bien encore, la ligue nationale bimétallique française n'est pas inféodée au pro-

(1) *Bull. de Stat. et de Législ. comparée*, juillet 1895, p. 70-71.

tectionnisme et groupe-t-elle, sans distinction de tendances économiques, les représentants les plus considérables de la finance, les gouverneurs de la Banque de France, du Crédit foncier, le syndicat des agents de change, etc.

VII. —L'agitation bimétallique est peut-être plus intense encore à l'étranger qu'en France et ceci, non seulement aux États-Unis, pays producteur de métal blanc, mais en Allemagne et même en Angleterre.

Bien que les *Silvermen* aient échoué dans leur tentative d'achat illimité de l'argent des mines par la trésorerie fédérale et qu'ils ne paraissent avoir que de très faibles chances de triompher dans la campagne électorale de l'an prochain, cependant le congrès de Washington a énergiquement résisté au président Cleveland demandant un bill pour le retrait des greenbacks et l'émission de rentes amortissables en or, et il a en outre invité le gouvernement à provoquer la réunion d'une nouvelle conférence monétaire.

En Allemagne, en Angleterre, en Hollande et en Belgique le mouvement bimétallique est parti des universités. Rien n'a entravé ses progrès dans le premier de ces pays et, à la suite de l'enquête monétaire de 1894, le Chancelier de l'Empire a proposé, le Reichstag, puis le Landtag ont adopté à une grande majorité le projet d'une conférence internationale (1). En Angleterre, au contraire, sous le ministère libéral, le gouvernement, par l'organe de William d'Harcourt, avait fait des déclarations très catégoriques en faveur de la conservation de l'étalon d'or (26 février). Quelle sera dans la question monétaire l'attitude du nouveau cabinet? Lord Salisbury a tenu naguère aux représentants de la *bimetallic league* un langage qui valait une adhésion formelle au but qu'elle poursuit. En avril dernier M. Balfour, à Mansion-House, prononçait en faveur du bimétallisme un discours qui eut un grand retentissement. Enfin la Chambre des Communes qui avait adopté en février, sans scrutin, la motion Everett en vue de la réunion d'une conférence internationale pour étudier les mesures à prendre au sujet de l'écart grandissant dans la valeur relative des deux métaux (2), a été de nouveau saisie de la question sur la motion de sir John Leng (22 août) et M. Balfour a de nouveau déclaré qu'il était personnellement partisan d'une entente internationale, mais en entourant cette déclaration de réserves quant à la conduite du Cabinet et quant aux chances de réussite immédiate d'une conférence internationale (2).

(1) *Revue du droit public*, 1895, t. II, p. 168.
(2) *Review of Reviews*, mars 1895, p. 223.
(3) Voir *Journal officiel*, du 25 août 1895, p. 4882.

Ne sont-ce pas là des indices de dispositions moins réfractaires que par le passé à l'idée d'une entente internationale sur le terrain monétaire ? Mais s'il est présumable que le gouvernement anglais ne repoussera pas les ouvertures qui pourront lui être faites en vue de la réunion d'une conférence monétaire, il serait téméraire d'en conclure que le Royaume-Uni est près de renoncer au monométallisme. Aujourd'hui sans doute, ce régime n'est plus indiscuté et récemment les bimétallistes ont eu la majorité à la *British Association*, mais la cause qu'ils attaquent a pour elle la tradition, l'opinion instinctive du pays et qui plus est l'appui très résolu des banquiers de la cité de Londres, lesquels, il y a quelques mois encore (mai 1895), ont signé à la presque unanimité une déclaration en faveur du maintien du *statu quo*.

En l'état présent des choses, il serait donc prématuré d'examiner ici quelles pourraient être les conditions et les conséquences d'un arrangement international, car les autres pays ne peuvent reprendre la frappe libre de l'argent tant que l'Angleterre n'y donnera pas son adhésion. Le nœud de la question monétaire, on l'a dit maintes fois, est à Londres. Le bimétallisme universel risque donc de rester longtemps encore un objet de recherche et de spéculation scientifique ; il a suscité d'ailleurs en ces derniers temps plusieurs recommandables publications (1). Les systèmes proposés appartiennent à deux variétés principales : 1° le système de la frappe libre sur la base du 15 1/2 universel de Cernuschi, repris récemment par M. Théry ; 2° le système de la vente libre par l'intermédiaire des trésors et des banques de tout lingot, payable en monnaie légale, du métal respectif d'après le rapport fixé entre l'or et l'argent : système imaginé par Dona Horton dans *Silver in Europa* et auquel M. Foxwell a donné son adhésion. Il serait d'ailleurs hors de propos d'insister ici davantage sur une question condamnée à demeurer encore d'ordre purement théorique pendant longtemps peut-être.

Octobre 1895.

PAUL CAUWÈS,
Professeur à la Faculté de droit de Paris.

(1) THÉRY, *op. cit.;* POINSARD, *La question monétaire*, 1895, in-12; FOXWELL, *Revue d'Econ. polit.*, 1895, p. 580 et suiv.; BOURGUIN, *Revue d'Econ. polit.*, 1895, p. 666 et suiv., 696 et suiv.

CHRONIQUE POLITIQUE

ANGLETERRE

(FÉVRIER 1895-SEPTEMBRE 1895)

L'année politique anglaise de 1895 offre un intérêt moins considérable, au point de vue des résultats législatifs, mais plus grand au point de vue politique que celle de 1894, car, si la dissolution prématurée du Parlement a frappé d'arrêt les projets de loi présentés, elle a rallumé la lutte des partis sur le terrain électoral. Au cours de la dernière session de la législature 1892-1895, on pouvait déjà s'apercevoir qu'un changement visible, quoique indéfini et indéfinissable, s'opérait dans les dispositions et dans la situation politiques. En 1894, il y avait une majorité numériquement faible, mais compacte, vigoureuse, confiante en elle-même, qui, après avoir, l'année précédente, dépensé des mois entiers et une énergie inouïe pour tenter de donner à l'Irlande une nouvelle constitution au moyen du *Home Rule Bill*, se trouvait encore capable de faire des lois aussi importantes et aussi compliquées que le *Local Government Act* et le *Finance Act*. En 1895, au contraire, le gouvernement, par suite de la défection complète de la section parnelliste des députés irlandais, ne peut plus compter que sur une majorité d'une douzaine de voix ; des dissentiments, longtemps réprimés, éclatent dans plusieurs des groupes qui constituent le parti ministériel ; et, malgré l'activité fiévreuse avec laquelle on introduit et s'efforce de faire voter de nouveaux projets législatifs, une atmosphère d'assoupissement semble avoir envahi la Chambre. On constate enfin ces symptômes de déclin qui indiquent qu'une majorité parlementaire a épuisé ses forces ou a accompli son œuvre, et qui sont les précurseurs inévitables d'une chute de ministère ou d'une dissolution.

L'énumération et la description d'une série de projets de loi, dont la plupart n'ont pas abouti, ne présenteraient qu'un intérêt médiocre, si ce n'était que ces projets peuvent à titre d'exemple montrer les tendances de la législation actuelle, et contribuer à fournir l'explication des causes qui ont amené la défaite du parti libé-

ral aux élections générales. Quelle que soit l'opinion qu'on se forme des mesures qu'il allait prendre, on reconnaîtra que ce n'est pas faute d'avoir travaillé que le Parlement de 1892-1895 a péri.

Les principaux projets qu'on a discutés dans le courant de la session qui, commencée le 5 février, s'est terminée le 8 juillet, sont le *Established Church (Wales) Bill*, le *Factories and workshops Bill*, le *Irish Land Bill*, le *Liquor Traffic Local Contral Bill*, et le *Plural Voting Bill*. De ces cinq mesures la deuxième seule est devenue loi.

Established church (wales) bill. — Le *Welsh Disestablishment Bill*, comme on l'appelle d'habitude, ou projet pour la séparation de l'Église et de l'État dans le pays de Galles, fut introduit par M. Asquith, et doit être regardé comme le plus important de 1895. En 1869, M. Gladstone avait effectué une réforme analogue en Irlande, où la vieille Église anglicane établie ne comptait qu'un bien faible nombre d'adhérents par rapport aux catholiques, qui constituent la majorité du peuple irlandais, sans parler des diverses sectes protestantes dissidentes. Dans le pays de Galles, le problème à résoudre se présentait sous un aspect un peu différent. L'Église épiscopale anglicane, établie dans la principauté, quoiqu'elle ne comprenne, d'après les calculs les mieux fondés, qu'une minorité de la population, est plus forte relativement aux autres cultes qu'elle ne l'était en Irlande. La plupart des habitants appartiennent à l'une ou l'autre des sectes dissidentes, surtout à celle des calvinistes méthodistes. Il n'y a qu'un très petit nombre de catholiques. Quelle que soit, toutefois, la proportion numérique des différents cultes entre eux, il est évident que la grande majorité des électeurs s'oppose à ce que l'Église établie continue d'occuper une position privilégiée. Au dernier Parlement, 31 sur 34 députés gallois étaient favorables au projet de loi, ce qui montre que, même parmi les membres de l'Église épiscopale, un bon nombre acceptaient cette mesure, dont le principe avait été discuté depuis longtemps, et qui constituait dans le pays de Galles, la grosse question sur laquelle chacun avait pris son parti depuis bien des années.

Tandis qu'en Irlande l'Église établie, prenant en elle un principe d'unité et d'indépendance, se suffisait pour ainsi dire à elle-même, avec son propre archevêque, sans se subordonner à la hiérarchie anglicane, l'Eglise épiscopale du pays de Galles, dont les formes et la doctrine sont cependant identiques, fait partie de la province de Cantorbéry, à l'archevêque de laquelle elle est soumise, et

à la convocation duquel elle envoie ses délégués. Les adversaires du Bill déclaraient donc qu'on portait atteinte à une partie intégrante de l'Église anglicane, et qu'il était impossible de séparer le pays de Galles de l'Angleterre. A cela on répondait que les conservateurs, dans le *Welsh Intermediate Education Act* de 1890, avaient séparé le pays de Galles et le Monmouthshire de l'Angleterre, et avaient ainsi reconnu qu'il existait entre ces régions une diversité de besoins et d'idées. Parmi les libéraux, les uns fondaient leur défense du projet sur le principe général qu'aucune église ne doit ou être établie, ou obtenir de l'État une position privilégiée, tandis que les autres préconisaient la mesure à cause des conditions spéciales qui la faisaient demander par la population galloise. En réponse aux premiers, les conservateurs tâchaient de démontrer les avantages d'une église établie, même lorsque ses adhérents se trouvent en minorité ; en réponse aux seconds, ils s'efforçaient de réduire au minimum l'importance qu'on attachait aux vœux exprimés par les réprésentants du pays de Galles.

Le projet de loi lui-même différait sous quelques rapports de celui que M. Gladstone avait présenté pour l'Irlande vingt-cinq ans auparavant. La loi de 1869, après avoir pourvu à la compensation des intérêts viagers, confiait l'administration de tout ce qui restait des biens ecclésiastiques aux mains d'une commission centrale, chargée de veiller à leur conservation et à leur distribution. C'est ainsi qu'a été créé le *Church Surplus Fund*, que plus d'un ministre pour l'Irlande a trouvé à sa disposition lorsqu'il s'agissait de réunir des fonds pour quelque plan de réforme sociale.

Le projet de 1895, après avoir pourvu d'une manière semblable à la compensation des intérêts viagers et à la formation d'une commission centrale, a proposé de remettre à cette commission une partie seulement des biens ecclésiastiques, et de réserver aux conseils de comté les revenus des dîmes, afin qu'ils fussent appliqués aux besoins locaux, surtout à ceux des communes mêmes d'où proviennent les dîmes. Étant donné que dans différents comtés les sommes prélevées à titre de dîmes ne sont pas exactement en rapport avec la richesse ou le nombre des habitants, mais ont entre elles des variations fantastiques que l'histoire locale peut seule expliquer, il est évident que la méthode adoptée dans le projet de 1895 est plus juste envers les localités que le système de concentration absolue dont la loi de 1869 avait donné l'exemple. En revanche, on doit redouter, sous le régime de l'administration locale, que les fonds soient dissipés ou mal distribués. Il y avait aussi, sui-

vant le Bill, certains autres biens ecclésiastiques qui étaient remis directement entre les mains des conseils communaux.

Le projet portait que, déduction faite des compensations nécessaires, et des ressources transmises au corps représentant l'Église, le reste des biens ecclésiastiques pourrait être utilisé par les autorités civiles locales pour certains objets d'intérêt public, tels que l'entretien ou la construction d'hôpitaux, de bibliothèques et d'instituts, l'organisation de l'instruction technique, l'établissement d'une académie centrale pour les pays de Galles, et d'autres buts analogues. Les adversaires du Bill dénonçaient toutes ces propositions comme actes de confiscation pure. On leur répondit que les seuls biens ecclésiastiques soumis à cette mesure étaient les dîmes et les biens acquis à l'Église avant 1773, date de la fondation à laquelle on a donné le nom de *Queen Anne's Bounty*, et en vertu de laquelle certains revenus confisqués à l'époque de la Réforme furent rendus par la couronne à l'Église anglicane. Or, c'est un principe qu'avant 1703, ou jusque vers cette époque, l'Église anglicane n'avait pas cessé d'être, d'après la théorie légale, identique avec la nation entière dans son aspect religieux, par conséquent, tout ce qui avait été légué à l'Église avant ce moment avait été légué à la nation, donc pouvait être diverti pour d'autres objets, tandis que que ce qui avait été légué postérieurement lui appartenait avec un caractère privatif et particulier. Il va sans dire qu'on a beaucoup discuté la justesse de cette date. Les uns ont proposé comme préférable, l'année 1689, qui est celle du « Toleration act » ; les autres, la période de la Réformation; et finalement on s'est arrêté à l'an 1662, date de l'acte d'uniformité.

On a beaucoup remarqué que M. Gladstone, sans avoir pris aucune part aux débats qui ont eu lieu au sein du Parlement, n'en a pas moins exercé son influence sur ses anciens collègues dans le but d'obtenir de meilleures conditions financières pour l'Église que celles proposées par le Bill lorsqu'il fut introduit, et que ses idées à ce sujet ont été promptement acceptées. Le projet, toutefois, n'avait pas fait de grands progrès lors de la dissolution du parlement.

Factories and workshops act.—La motion relative au travail dans les fabriques et dans les ateliers, introduite aussi par M. Asquith, a eu un meilleur sort. Si les débats qu'elle a fait naître n'ont occupé que peu de temps à la Chambre même, vu que les questions qu'elle soulevait étaient de pur détail, elle fut l'objet de discussions

prolongées au sein de la commission parlementaire à laquelle elle fut renvoyée après seconde lecture. Le projet a heureusement évité les divers écueils qui se trouvaient sur son chemin, et a été voté, non sans avoir cependant subi certaines modifications importantes.

La nouvelle loi demande que de meilleures conditions de santé et de sécurité soient introduites dans les fabriques et dans les petits ateliers, et défend que le nombre des travailleurs dans le même local soit exagéré. Dans ce but elle fixe comme minimum d'espace par personne 250 pieds cubes et 400 pieds cubes s'il y a *overtime*, c'est-à-dire si l'on travaille au delà des heures normales. Les « *bank holidays* » ou jours de fête imposés par la législature, sont rendus obligatoires. Les prévisions des lois antérieures, relatives aux accidents dans les fabriques, sont appliquées aux docks, aux dépôts de marchandises, aux boulangeries, aux buanderies. De nouveaux pouvoirs, très étendus, sont confiés au *Home Secretary* et aux inspecteurs rattachés à ce département. La limitation des heures de travail des femmes, des jeunes gens et des enfants, est l'objet de plusieurs clauses qui contiennent de nombreuses variantes selon la nature de l'emploi auquel elles se rapportent. Les dispositions de la loi sont toutefois si compliquées et si détaillées qu'il serait impossible d'en donner une idée juste ou précise sans inviter le lecteur à en consulter le texte.

Un nombre considérable d'amendements ayant une tendance qu'on pourrait qualifier de socialiste ont été proposés, au sein de la commission, par les députés les plus avancés. M. Asquith, qui a dû combattre ces amendements avec l'aide des libéraux et des conservateurs qui y siégeaient, s'est contenté, à maintes reprises, d'en discuter l'opportunité, et a plus d'une fois exprimé les sympathies qu'il éprouvait pour les propositions qu'il était obligé de combattre. L'attitude adoptée à cet égard par lui ainsi que par d'autres membres du gouvernement, a un peu déconcerté les grands capitalistes libéraux, aux croyances individualistes, et a probablement contribué à leur refroidissement envers le ministère, qui s'en est ressenti lors des élections. Par contre, l'expression de cette sympathie pour les amendements n'a pas suffi pour contenter l' « *independant labour party* », qui réclamait des faits accomplis plutôt que des déclarations vagues.

Irish land bill. — Le rejet par la Chambre des Lords du Bill de 1894, relatif aux tenanciers évincés de leurs fermes en Irlande,

avait rendu nécessaire la reprise de ce projet, avec certaines modifications que créait la nouvelle situation, et avec certains amendements d'un caractère général. M. John Morley s'est efforcé, dans la motion qu'il a introduite, de surmonter les difficultés qui avaient fait échouer le Bill de l'année précédente, et de concilier, sur quelques points, l'opinion de ses adversaires, en stipulant, par exemple, que le procédé qui a été décrit dans la chronique de 1894 serait volontaire, et non forcé, et que le système adopté serait celui de l'achat. Ces concessions, cependant, ne furent pas suffisantes pour assurer le succès du projet, auquel la chute du ministère mit une fin inopinée. La question agraire en Irlande peut à tout moment reprendre une allure menaçante.

Liquor traffic bill. — Le projet qu'on désigne habituellement, mais à tort, sous le nom de *Local Veto Bill*, donnait à deux tiers des électeurs dans une commune le droit de décider que les boissons alcooliques ne seraient pas vendues dans les limites de son territoire, et permettait à une majorité des électeurs de décider et d'obtenir qu'une réduction s'opérât dans le nombre de cabarets ou débits de liqueurs. Ce Bill, introduit par Sir William Harcourt, était basé sur l'exemple et l'expérience de certains États de l'Union américaine. Il a suscité l'opposition la plus vive au Parlement et dans le pays, où l'opinion publique ne paraît pas être mûre pour ce genre de législation, et où les points de vue les plus divers se rencontrent même parmi les partisans les plus déclarés de la tempérance. Les uns préconisent le système de Gothenburg ; les autres voudraient transférer le droit de donner des licences de vendre les boissons alcooliques, des magistrats aux autorités locales électives ; les autres songent au *high licensing system* américain, ou licence aux droits élevés. Dans certaines parties du pays, où on consomme beaucoup de whiskey, d'eau-de-vie ou de genièvre, les réformateurs réclament des mesures prohibitives pour combattre l'alcoolisme ; dans d'autres, surtout là où la bière est la boisson habituelle des ouvriers, on trouve que ces mesures extrêmes n'ont pas leur raison d'être. Le projet de Sir William Harcourt, qui n'a pas du reste dépassé la première lecture, a été beaucoup critiqué dans les collèges électoraux, et le sens en a été passablement dénaturé.

Plural voting bill. — Le *Plural Voting Bill*, introduit par M. Shaw-Lefevre, avait pour but d'empêcher qu'un électeur pût voter dans plus d'une circonscription électorale. Sous le

système de recensement des électeurs qui existe à présent, et qui est fort compliqué, il est possible que celui qui possède des propriétés foncières dans deux ou plusieurs arrondissements, soit inscrit dans chacun de ces collèges électoraux. De cette façon il parvient à multiplier sa puissance individuelle en multipliant ses votes. Le principe de « *one man, one vote* », énoncé il y a bien des années par M. Morley, représente les opinions du parti libéral à ce sujet, et signifie qu'aucun électeur ne doit posséder plus d'une voix ; c'est ce principe que le Bill de M. Shaw-Lefevre a repris en y ajoutant cette clause que toutes les élections auraient lieu le même jour. La marche des événements a empêché que cette motion, très bien accueillie, avançât au delà de la première étape législative. Si elle avait suivi son cours, elle aurait eu à combattre ou à tourner l'opposition de ceux qui déclaraient qu'un projet de cette sorte devrait être accompagné d'une nouvelle distribution des arrondissements électoraux, dans le but d'égaliser, autant que possible, leur population.

La seconde des propositions que contenait le Bill aurait remédié à un inconvénient qui se fait ressentir de plus en plus chez nous. Les élections n'ont pas lieu simultanément, mais durent plusieurs semaines. On commence par les différents arrondissements de Londres et par les *boroughs ;* puis vient une série d'élections, à la suite l'une de l'autre, dans les comtés, et cela continue jusqu'à ce que le scrutin se soit terminé dans la circonscription la plus éloignée, celle d'Orkney (les Orcades) et Shetland. On conçoit que le mouvement industriel et commercial se ressente de cette prolongation d'efforts et d'incertitudes politiques, et que les premiers résultats annoncés aient l'effet d'exercer une certaine influence sur ceux qui suivent.

Chute du ministère. — Malgré le nombre des projets de loi, leur importance et l'activité des ministres, l'état de la Chambre n'était guère favorable à l'avancement de leurs plans. Lorsque les esprits se trouvent en pareille disposition, un prétexte, un accident quelconque peut amener un dénouement. Le 21 juin, la Chambre se réunit avec l'intention de discuter les détails du budget de la guerre. Le nombre de députés présents ne dépassait pas la moyenne, et il n'y avait aucune raison d'attendre des incidents extraordinaires. Même lorsque M. Campbell-Bannerman commença par annoncer que le duc de Cambridge allait se démettre de son poste de commandant en chef de l'armée, la nouvelle ne produisit que peu de surprise ou d'émotion, tant on s'attendait à la

confirmation officieuse de la rumeur qui courait à ce sujet, quoiqu'on ne sût pas qu'elle serait publiée précisément à cette date. Ensuite, après que le ministre eût annoncé la prochaine application de certaines réformes militaires, la Chambre passe à l'ordre du jour, et bon nombre de membres quittent le palais de Westminster, s'imaginant qu'il ne se passerait rien d'important pendant la soirée. Tout à coup un incident imprévu se produisit. M. Brodrick, ancien secrétaire trésorier au ministère de la guerre, avait proposé, de la part de l'opposition, un amendement relatif aux munitions qui se trouvent actuellement dans les dépôts d'armes de l'infanterie, et il avait déclaré dans son discours qu'il n'y avait pas assez de ressources pour suffire aux éventualités. M. Campbell-Bannerman répondit en déclarant, sous la responsabilité des chefs permanents du ministère de la guerre, qu'il y en avait une quantité suffisante. Le vote eut lieu, et l'amendement de M. Brodrick fut accepté par la majorité ; le gouvernement avait subi une défaite aussi inattendue qu'inexplicable, et la décision était interprétée comme un vote de manque de confiance dans l'administration militaire.

L'incident doit être regardé toutefois comme l'occasion, plutôt que comme la cause de la chute, qui s'ensuivit, du ministère. Lord Rosebery avait le choix de deux alternatives, ou la dissolution du Parlement, ou le départ du cabinet. Il préféra le second de ces moyens, car il était d'avis que le ministère devait indiquer clairement qu'il s'associait sous tous les rapports à M. Campbell-Bannerman, et qu'il laissait la responsabilité de porter remède à ce qu'il regardait comme un mal imaginaire, à ceux qui déclaraient que le mal était réel. La Reine accepta la démission de lord Rosebery, et confia la tâche de former une nouvelle administration à lord Salisbury, qui, après avoir choisi ses principaux collègues, compléta ses préparations pour la dissolution immédiate du Parlement, dans le but d'obtenir des électeurs une majorité qui lui permît de gouverner.

Les élections générales. — Le 25 juin lord Salisbury était installé premier ministre, le 8 juillet le Parlement était dissous. Les élections générales qui eurent lieu dans le courant du mois de juillet, donnèrent à la coalition des conservateurs et des libéraux unionistes une majorité de 152 sur la combinaison des libéraux et des sections nationalistes, 177 libéraux, 70 nationalistes proprement dits et 12 parnellistes. On s'était attendu, du côté libéral, vu les vicissitudes électorales et la probabilité d'une réaction, à une défaite, mais non à une pareille débâcle.

Comment expliquer le revirement des esprits qui s'est produit chez les électeurs ? Il ne faut en rechercher la cause ni dans le domaine des affaires étrangères ni dans celui des affaires coloniales. Les chefs des deux partis étaient d'accord entre eux au sujet des questions de politique étrangère qui attiraient en ce moment le plus d'attention, telles que la question arménienne et celle de l'Extrême-Orient. Aussi n'a-t-on qu'à peine entendu de critiques à cet égard de la part des adversaires du gouvernement démissionnaire. Sur la question de la rétention ou de l'évacuation du Chitral il existait une grande différence d'opinion entre le gouvernement de lord Salisbury et celui de lord Rosebery, mais elle n'a joué aucun rôle dans les élections. On pourrait même ajouter que la question d'Irlande, qui avait attiré l'attention des électeurs depuis des années, ne doit pas avoir fait plus de tort aux libéraux en 1895 qu'en 1886 et en 1892.

C'est donc dans la sphère de la politique et de la législation intérieures qu'il faut tâcher de découvrir l'origine de la défaite qu'ont subie les libéraux. En premier lieu le parti tout entier s'est vivement ressenti de la perte de M. Gladstone, qui en avait si longtemps dirigé les succès, et qui savait mieux que tout autre exciter l'enthousiasme et éveiller l'altruisme de ses compatriotes. Au Parlement il était possible de le remplacer jusqu'à un certain point; dans le pays on n'était pas encore habitué à lui voir un successeur. En second lieu le parti libéral souffrait par suite de l'étendue et de la complexité excessive de son programme législatif. Au profit de certains groupes plutôt que de l'ensemble il s'était engagé à faire aboutir des projets de loi qui n'obtenaient pas la faveur générale, et qui avaient l'effet d'exciter l'opposition simultanée d'un nombre considérable d'intérêts qui se voyaient ou se croyaient lésés ou menacés. Le *Factories Act*, par exemple, était mal vu des capitalistes, sans être assez avancé pour plaire, sous tous les rapports, aux représentants des ouvriers. Le projet relatif à l'Église épiscopale dans le pays de Galles suscitait la résistance du clergé et de la plupart des adhérents de l'Église anglicane en Angleterre, sans toutefois satisfaire complètement les idées extrêmes des non conformistes de la principauté. Par dessus tout le projet de loi concernant les boissons alcooliques, heurtait le groupe serré de ceux qui avaient un intérêt direct ou indirect à la vente de ces boissons, et s'exposait de plus au déplaisir des électeurs qui envisageaient cette mesure comme une atteinte à la liberté de l'individu. On oubliait, sous l'influence de ces projets récemment promulgués, et par conséquent plus en

vue, les résultats législatifs des années précédentes ; et le *Plural Voting Bill*, qui seul aurait pu corriger cette impression et obtenir l'assentiment unanime des divers groupes dont se compose le parti libéral, introduit trop tard, n'a pu aboutir à cause de la dissolution du Parlement. Pour la même raison l'agitation contre la Chambre des Lords n'a pas joué dans les élections le rôle important qu'on aurait pu lui attribuer. Si les motions de 1895 avaient été envoyées à la Chambre Haute, et avaient été rejetées par elle, les électeurs auraient eu motif à plainte ; mais comme les projets en question avaient avorté, sauf de rares exceptions, à la Chambre des Communes, les arguments dirigés contre le droit de veto des lords perdaient beaucoup de leur force.

1874 ET 1895. — Il ne faut pas s'imaginer, toutefois, que la débâcle du parti libéral soit telle qu'elle ne lui permette pas de se recueillir et de se remettre. En 1874, par exemple, il a subi une défaite presque aussi complète, et qu'on peut attribuer, en partie, aux mêmes causes. M. Disraeli déclare à cette époque que le ministère de M. Gladstone, qui avait duré de 1868 à 1874, avait « harassé toutes les branches du commerce et tracassé toutes les professions ». C'était une façon de dire qu'il avait séparé l'Église de l'État en Irlande, introduit des réformes agraires pour ce pays, rendu l'instruction universelle, aboli le système d'achat de grades dans l'armée, détruit les restrictions théologiques aux universités, et promulgué des projets de loi tels que celui de M. Bruce relatif aux boissons alcooliques, projet qui suscitait alors une résistance analogue à celle que le Bill de Sir William Harcourt a rencontrée en 1895. En 1874 comme en 1895, les électeurs se vengèrent d'un programme qui avait touché trop d'intérêts à la fois. Et cependant, six ans après, il y eut un revirement d'opinion, et M. Gladstone rentra au pouvoir avec une majorité plus forte que celle qu'il avait eue auparavant. Ce qu'on peut en déduire, c'est qu'il y a en Angleterre comme ailleurs une masse flottante, sans opinions fixes, qui soutient d'abord un but, puis l'autre, selon qu'elle suppose qu'on avance trop vite ou qu'on marche trop lentement. Ce sont ces électeurs-là qui décident du sort des ministères, et qui redoutent, par-dessus tout, ce qui peut léser ou a l'apparence de léser leurs intérêts individuels.

LE NOUVEAU MINISTÈRE. — D'autre part, il ne faut pas préjuger que le nouveau ministère soit réactionnaire, quoique le parti sur lequel il repose contienne des éléments réactionnaires. En premier

lieu les idées démocratiques avec lesquelles le feu lord Randolph Churchill était plus ou moins identifié, continuent à influencer une partie considérable du parti conservateur. En deuxième lieu les libéraux unionistes ont une importance spéciale dans le nouveau ministère. Quoiqu'ils ne soient pas nombreux dans le pays même sauf dans certains districts, tels que Birmingham et son voisinage, l'Ouest de l'Écosse et le Nord-Est de l'Irlande, où des causes spéciales ont affermi leur position, ils ont obtenu, grâce à un arrangement conclu avec les conservateurs il y a quelques années, 71 sièges à la Chambre des Communes. Ce qui plus est, ils comptent cinq membres dans le cabinet, et un nombre encore plus grand dans le reste du ministère.

La grande question qui les sépare du parti libéral est celle de l'Irlande, et, quoique d'autres différences d'opinion se soient développées pendant ces neuf premières années, leur point de vue, à l'égard d'autres sujets, est tel qu'il les porterait à résister à toute tentative réactionnaire. Il ne faut pas oublier, non plus, qu'il existe parmi les libéraux unionistes certaines variétés de nuance, et que, par exemple, le duc de Devonshire peut être comparé à un whig de la vieille roche, tandis que M. Chamberlain donne dans la démocratie autoritaire. Quoique la majorité dont jouissent les conservateurs paraisse, au premier coup d'œil, suffisante pour leur permettre, au besoin, de se dispenser de la coopération de leurs coalisés, il leur serait impossible, dans les conditions actuelles, de provoquer une rupture sans s'exposer à de graves dangers.

La session d'automne. — La première session du nouveau Parlement a duré du 12 août au 5 septembre, et n'a eu qu'une importance secondaire. La Chambre s'est réunie dans le but de compléter les mesures financières nécessaires pour assurer l'efficacité du service de l'administration, et c'est à cette tâche indispensable qu'elle s'est à peu près bornée. De part et autre on a évité, autant que possible, les sujets contentieux qui auraient pu avoir pour effet de prolonger la durée des débats, et c'est à l'année prochaine qu'est remise la promulgation du programme législatif du nouveau ministère.

Résultats législatifs de l'année. — Après cette esquisse des péripéties politiques qui ont signalé l'année parlementaire qui vient de s'écouler, il ne reste qu'à indiquer en peu de mots quelques-unes des mesures de second ordre qui sont devenues lois préalablement à la dissolution des Chambres. Parmi les projets de

premier ordre, le *Factories and Workshops Act* (1) dont mention a déjà été faite, est le seul qui ait abouti. Plusieurs projets d'importance réelle, quoique secondaire, ont cependant passé sains et saufs à travers l'épreuve. Le *Friendly Societies Act* (2) de Sir Johns Hibbert, par exemple, introduit certaines réformes dans l'administration des sociétés de secours mutuel, et leur permet d'établir elles-mêmes des caisses de retraite pour la vieillesse. Le *Sea fisheries regulation (Scotland) Act* (3) de sir George Trevelyan réorganise les lois relatives à la pêche sur les côtes d'Écosse, et reconstitue sur une base plus démocratique les autorités qui les appliquent.

Une autre loi, le *Summary Jurisdiction (Married Women) Act* (4) confie aux magistrats des pouvoirs plus étendus qu'auparavant à l'égard des femmes mariées qui réclament la séparation judiciaire, la garde de leur enfant, ou les sommes nécessaires à leur entretien, pour cause de cruauté, négligence ou abandon de la part de leurs maris. Enfin une série de mesures de détail, qu'il est inutile d'énumérer, servent de supplément à certaines clauses du *Finance Act* et du *Local Government Act* de 1894, et contiennent des dispositions relatives aux nouvelles constructions navales selon le programme tracé par lord Spencer.

FRANCIS SEYMOUR STEVENSON,
Membre du Parlement.

ITALIE

(MARS 1895-OCTOBRE 1895)

LES ÉLECTIONS GÉNÉRALES. — Dans ma dernière chronique (5), écrite après la prorogation de la session et au moment où la fin de la législature était imminente, j'exprimais le doute que les élections fussent franchement favorables au ministère; je m'exprimais ainsi : « Pour notre part, nous croyons que la lutte sera plus rude que jamais en Italie, mais que la nouvelle Chambre, dans son ensemble sera plus conservatrice que l'ancienne. Sera-t-elle favo-

(1) 58 and 59 Vict, ch. 37.
(2) 58 and 59 Vict, ch. 30.
(3) 58 and 59 Vict, ch. 42.
(4) 58 and 59 Vict, ch. 39.
(5) *Revue du Droit public et de la science politique*, janvier-février 1895.

rable au ministère? En apparence, oui; mais au fond, nous ne saurions l'assurer; car il nous semble que le ministère Crispi est destiné à subir le sort de tous les gouvernements qui font sortir un pays de la ruine, en assumant de graves responsabilités. Ces gouvernements, dès que le péril est passé, sont appelés à tomber sous les coups de ceux qu'ils ont sauvés. »

Les élections générales m'ont donné raison en ce sens qu'elles ont entraîné la nomination d'une Chambre conservatrice, mais elles m'ont donné tort en cet autre sens que ce n'est pas seulement en apparence qu'elle est fidèle à l'honorable Crispi, mais bien qu'en réalité elle le défend contre tout et contre tous avec une loyauté et une vigueur que l'on pouvait difficilement attendre d'une majorité italienne. Depuis le temps où régnait le comte de Cavour, on n'avait pas vu une pareille cohésion dans nos assemblées.

Quelles en sont les causes? La principale, c'est que les trois chefs parlementaires, sincèrement et sans arrière-pensée dévoués aux institutions, les honorables Di Rudini, Brin et Zanardelli, n'ont pas su se dégager de leur périlleuse complicité avec l'honorable Cavallotti et les intransigeants de l'extrême gauche, complicité qui leur avait aliéné la sympathie du pays. Ils l'ont bien essayé (et nous avons noté ce fait dans notre précédente chronique), mais craignant de ne pas être approuvés par les électeurs, ils n'ont pas osé poursuivre leur tentative jusqu'au bout. Et d'ailleurs, il leur était impossible de formuler un programme quelconque de gouvernement auquel il pussent donner tous les trois leur adhésion.

L'honorable Brin, homme du centre, sans haine et sans affection, ne pouvait pas, d'une part, marcher d'accord avec l'honorable Di Rudini, qui est conservateur; d'autre part, il ressentait de la répugnance pour l'honorable Zanardelli, qui est presque radical. L'honorable Zanardelli pouvait, bien qu'à contre-cœur et sans conviction, s'entendre avec l'honorable Brin, mais jamais avec M. Di Rudini. Et ce dernier, de son côté, se voyait dans l'obligation de rester isolé, chef nominal, mais non effectif, d'un petit groupe de fidèles qui ne s'entendaient même pas entre eux. En dehors de la question du programme du Gouvernement, ces trois hommes étaient trois candidats à la présidence du conseil; et aucun d'eux, si la succession de l'honorable Crispi se fût ouverte, n'était disposé à céder sa place à l'autre. Aussi étaient-ils mal placés pour combiner ensemble une action politique dans la lutte électorale, du moment que chacun d'eux s'efforçait de se servir de cette lutte pour arriver à ses fins et pour satisfaire son ambition personnelle. Incapables de rédiger un programme positif d'oppo-

sition, ils ne pouvaient se mettre d'accord que sur un programme négatif, la lutte contre l'honorable Crispi. Mais, sur ce point, ils se trouvaient nécessairement les alliés et les complices de l'honorable Cavallotti, des républicains, des socialistes et des anarchistes. Aussi étaient-ils destinés à supporter la responsabilité des méthodes de combat qu'avaient adoptées ces derniers.

En présence de cette impuissance de l'opposition constitutionnelle et de la direction de la lutte prise par les plus exaltés des adversaires du ministère, il n'est pas étonnant que les hommes sérieux, amis des institutions, et convaincus de la nécessité de clore la période de scandales et d'apporter un remède aux maux du pays se soient rapprochés de l'honorable Crispi et lui aient donné la majorité dans les élections générales. Dès l'instant que la lutte électorale s'ouvrait *pour Crispi* ou *contre Crispi*, il était naturel que toutes les personnes de bon sens votassent *pour Crispi*, tout en n'approuvant pas entièrement ses idées politiques et en faisant de nombreuses réserves sur l'homme privé.

Mais, dira-t-on, si les accusations de l'honorable Cavallotti avaient bien quelque apparence de raison, pourquoi l'opinion publique italienne n'a-t-elle pas obligé l'honorable Crispi à se justifier ? Nous répondrons à cela que l'honorable Cavallotti, dans ses nombreuses et volumineuses publications, *n'a rien prouvé* contre l'honorable Crispi. Il a lancé des accusations, il a fait entendre des témoignages, la plupart sans valeur ; mais la preuve irréfragable, la preuve irréfutable qu'on lui demandait, il n'a pas pu la fournir. Les accusations n'étaient donc pas légalement prouvées ; elles étaient même moralement affaiblies par la haine contre l'honorable Crispi, dont on trouvait la trace à chaque page de son réquisitoire. Et l'honorable Cavalotti ne s'était pas rendu compte que par sa fougue et son impétuosité, il compromettait sa propre cause et favorisait son adversaire. Les accusations, dont il ne pouvait pas fournir la preuve, étaient formulées en termes trop violents pour qu'elles ne trouvassent pas de nombreux incrédules et pour qu'elles ne fussent presque pas complètement négligées par l'opinion publique.

D'autres raisons conduisirent au même résultat. La première fut d'avoir mêlé aux accusations contre l'intégrité publique et privée de l'honorable Crispi, d'autres accusations contre sa conduite comme patriote jusqu'en 1860. Suivant son accusateur, Crispi fut Bourbonien jusqu'en 1848 et devint libéral seulement après la révolution de Palerme, qui eut lieu au mois de janvier de cette année ; puis il fut Mazzinien, non par sentiment, mais parce qu'il lui convenait de l'être. Il n'est pas vrai, disait l'accusation, qu'il ait risqué

sa vie pour préparer la révolution de 1860 en Sicile; il n'est pas vrai qu'il ait donné des conseils à Garibaldi et qu'il l'ait poussé à partir pour la Sicile à la tête des légendaires *Mille*; il n'est pas vrai qu'il ait été à Calatafimi; en un mot, la médaille commémorative de cette campagne qui lui fut offerte, il l'a escroquée. Homme privé et homme d'État malhonnête après 1860. Crispi ne fut pas davantage un grand patriote avant cette date.

Tout cela, on le comprend sans peine, dépassait les limites et était simplement ridicule. Quel que soit le jugement que l'on porte sur le Crispi actuel, c'est nier la vérité que de méconnaître ses mérites de citoyen et de patriote. De l'exagération des accusations devait naître la réaction. Un grand nombre de courageux Garibaldiens protestèrent vivement; mais plus solennelle et plus grave fut la protestation faite, dans un banquet offert au général Barattieri, par les *Mille* de Marsala présents à Rome. Ce banquet se convertit en une apothéose de Crispi, dont l'œuvre de patriote fut lumineusement exposée par deux des assistants; et leur compétence ne peut faire le moindre doute; car l'un, c'est le général Menotti Garibaldi, fils du héros, et l'autre le général Barattieri lui-même.

Encore une dernière cause explique l'insuccès complet de la campagne de l'honorable Cavallotti contre Crispi. Dans son réquisitoire, outre la haine personnelle et l'exagération évidente, on voyait apparaître nettement le désir de l'auteur de se mettre en vue comme politique, d'occuper la première place dans le pays et dans le Parlement, de se faire accepter comme chef de radicaux qui pouvaient bien accepter la Monarchie, puisque la Monarchie faisait appel à leurs services et se plaçait même sous leur protection. Cette ambition de l'honorable Cavallotti devait éveiller de sérieuses inquiétudes parmi les partisans des institutions. Étant donnée l'impuissance à laquelle étaient réduits les trois chefs de l'opposition constitutionnelle, pour peu que les élections politiques se fussent prononcés contre l'honorable Crispi, le véritable vainqueur, l'arbitre de la situation, c'était l'honorable Cavallotti avec ses partisans, radicaux, opportunistes, socialistes, républicains, etc.

Pouvait-on permettre cela ? Évidemment non. D'où la nécessité de se serrer fortement autour de l'honorable Crispi. C'est pour ce motif que la lutte électorale se dessina immédiatement comme favorable au président du conseil. Celui-ci, conformément à son habitude, au lieu de chercher à faire la paix avec ses ennemis, les défia ouvertement, leur prouva qu'il ne les redoutait pas et les accusa de vouloir atteindre en lui le défenseur dévoué de la Monar-

chie, l'homme qui avait tiré l'Italie de l'abîme, celui qui aurait su la défendre contre toute attaque, qui aurait su la débarrasser impitoyablement des adversaires des institutions. Cette attitude courageuse, au lieu de porter tort à l'honorable Crispi, lui fut favorable; parce que le peuple aime le courage et parce qu'il est saisi d'admiration ou de respect en présence de ce vieillard, presque octogénaire, qui, à l'âge où le repos et la tranquilité sont les plus doux, dirige le gouvernement de son pays, et, faisant face à des accusations atroces, ne plie pas sous elles, mais fièrement tient tête à ses ennemis, avec cette même ardeur avec laquelle, dans sa jeunesse, il défiait la mort dans les complots et dans les révolutions. Si à ces raisons on ajoute qu'indéniablement la situation intérieure et extérieure était bien meilleure, que les finances commençaient à se relever de la dépression où elles étaient tombées, qu'enfin le pays avait repris confiance en lui-même, on comprendra que les élections devaient être favorables au ministère de l'honorable Crispi.

Les élections eurent lieu le 26 mai dernier, pour le premier scrutin, et le 2 juin pour le scrutin de ballottage. On les retarda jusqu'à cette époque pour qu'on pût voter sur des listes corrigées et refaites conformément à la loi promulguée l'année précédente et qui, sans limiter le droit de voter, réglementait avec plus de précision la manière d'établir et de reviser les listes électorales, en ne cherchant à y inscrire que ceux qui y ont réellement droit.

Dans tous les collèges, le ministère présenta un de ses candidats: dans quelques-uns, deux candidats, également ministériels tous les deux, se trouvèrent en présence; enfin neuf collèges, dont six en Sicile, offrirent la candidature à l'honorable Crispi, qui fut élu dans tous les neuf. Mais, entre toutes, les deux élections les plus importantes furent celles de Palerme et de Rome : car dans ces deux collèges, où Crispi fut vainqueur, les adversaires employèrent contre lui les moyens les plus extrêmes pour faire échouer sa candidature. Ce triomphe de l'honorable Crispi ne fut pas amoindri par la constatation des progrès faits par le socialisme en Italie. Le parti socialiste ne voulut pas partout s'unir aux partis avec lesquels il avait le plus d'affinités. Aussi, partout où cela fut possible, il chercha à s'affirmer en présentant une candidature propre, sauf à voter, dans les ballotages, pour le candidat radical qui était resté en lutte avec un ministériel.

Le parti socialiste présenta 99 candidats ; et comme il adopta le système des candidatures multiples, il combattit, avec son drapeau, dans 154 collèges, dans le but, dit-il, de compter les suffrages dont il pouvait disposer. De l'ensemble des élections, il résulte que

les socialistes restèrent vainqueurs dans 13 collèges ; mais à la Chambre, ils ne comptent que 7 députés (deux de plus que dans la précédente législature), parce que Barbato, De Felice et Bosco (1), se trouvant en prison par suite de condamnations des tribunaux militaires, ont eu ou auront leurs élections annulées et que Costa, élu dans deux collèges, devra en abandonner un. Bien qu'effectivement le succès des socialistes n'ait pas été bien grand, cependant le fait qu'ils ont osé combattre dans presque un tiers des collèges électoraux et qu'ils ont recueilli partout un certain nombre de suffrages, démontre que leur situation va en progressant.

Quelle en est la cause ? Avant tout, il y a une cause générale, celle qu'explique le progrès du socialisme dans toute l'Europe ; mais nous n'avons pas à en parler ici. Il existe d'autres causes spéciales à l'Italie; et il convient d'en dire quelques mots. L'une est la crise économique qui, bien qu'atténuée depuis quelque temps, ne cesse pas d'être encore très grave. L'autre, c'est que les socialistes ont su habilement exploiter le sentiment naturel de la compassion pour les condamnés des tribunaux militaires (Barbato, De Felice, Bosco), tandis qu'ils mettaient à profit la haineuse et injuste guerre faite à Crispi par les radicaux et spécialement par Cavallotti, qui le présentait au peuple comme un vulgaire malfaiteur en désignant comme ses complices les ministres qui gouvernaient avec lui et les députés qui le soutenaient. Chez une population, comme la population italienne, née depuis peu à la vie politique, une semblable propagande de dénigrement et d'insulte devait trouver un milieu favorable et devait avoir pour effet de faire voter les classes inférieures en faveur de ces candidats qui promettaient de transformer les institutions existantes. Notre peuple est dégoûté des radicaux, il les applaudit mais ne les suit pas. Et, dans les dernières élections, on a vu clairement que la campagne contre Crispi ne profitait pas à ses auteurs, c'est-à-dire à Cavallotti et à

(1) Voici les noms des députés socialistes élus :

1° BARBATO, dans les collèges de Milan et de Césène (la Chambre a annulé son élection, mais les électeurs l'on réélu) ; 2° COSTA, dans les collèges de Budrio et d'Imola ; 3° BERENINI, dans le collège de Borgo San Donnino ; 4° DE FELICE, dans le collège de Catane. Nommé aux élections générales, il a été réélu après l'annulation de son élection prononcée par la Chambre. — Dans le collège de Rome, il a été élu après que l'honorable Crispi, optant pour Palerme, a laissé libre ce collège ; 5° DE MARINIS, dans le collège de Salerne ; 6° PRAMPOLINI, dans le collège de Guastalla ; 7° FERRI, dans le collège de Gonzaga ; 8° AGNINI, dans le collège de la Mirandole ; 9° SALSI, dans le collège de Reggio E ; 10° Bosco, dans un des collèges de Palerme resté libre après les élections générales.

ses partisans, mais bien aux socialistes. Une autre raison qui rendit plus grande la victoire des socialistes, surtout dans les collèges de la campagne, ce fut la propagande par l'abstention faite par les curés conformément à des ordres directs venus du Vatican et maintenant le fameux *non expedit*. Le parti clérical s'organise indubitablement depuis plusieurs années, et les mêmes causes qui fortifient le parti socialiste, lui viennent en aide, surtout au milieu d'un peuple qui, comme le peuple italien, est conservateur par nature. Le parti clérical a fait depuis quelque temps et continue à faire ses preuves dans les élections administratives, dans lesquelles il fait généralement cause commune avec les monarchistes contre les radicaux et les socialistes. A ce propos, il faut garder le souvenir de la lutte qui s'est produite à Milan entre les modérés et les catholiques unis ensemble dans les élections générales administratives contre les radicaux, les socialistes, les fédéralistes qui se considéraient comme certains de la victoire, et ne cachaient pas leur intention de faire de Milan un centre de révolte et de rébellion contre les institutions actuelles.

L'alliance des cléricaux avec les groupes conservateurs libéraux semblait indiquer qu'au Vatican les tendances conciliatrices avaient pris le dessus ; et cela n'était pas vu d'un bon œil par la faction intransigeante qui, énorgueillie par les succès qu'elle avait remportés, et ayant l'espoir d'arriver à dominer, poussa le Pape, lorsqu'il fut question des élections générales, à rappeler aux fidèles la défense qu'il leur avait faite de déposer leurs suffrages dans les urnes. De cette manière, pensaient les intransigeants, les libéraux monarchiques, ne pouvant pas résister aux radicaux et aux socialistes, se jetteraient, dans leur épouvante, dans les bras du parti clérical. C'est tout le contraire qui se produisit. L'abstention, prêchée dans certaines localités par les curés, comme nous l'avons vu, favorisa le succès des socialistes ; mais, dans leur ensemble, les élections furent une grande victoire monarchique et donnèrent une énorme majorité au Ministère. Celui-ci put compter sur plus de 330 votes certains ; le surplus alla aux diverses oppositions, de droite (Di Rudini), du centre (Brin), de gauche (Zanardelli), et aux radicaux socialistes, foule indisciplinée de près de 40 députés qui, tous, veulent commander, aucun obéir, bons pour détruire, impuissants à édifier. C'est de cette extrême gauche que Cavallotti aspire a être le chef ; mais tous ne l'acceptent pas et tous ne le reconnaissent pas.

Aux élections de 1890, Crispi obtint également une majorité imposante ; mais elle l'abandonna. Les adversaires de l'homme

d'État italien espéraient que, cette fois encore, les choses se passeraient de la même manière. Mais ils se trompèrent ; la majorité, je le répète, resta compacte et fidèle, ce qui ne s'était pas produit depuis plusieurs années, et cela parce que tous sentirent le besoin de travailler sérieusement pour le bien du pays et que tous reconnurent que, pour le moment, on ne pouvait pas trouver un gouvernement meilleur que celui de l'honorable Crispi.

Le discours de la Couronne. — Les Chambres furent solennellement ouvertes, le 10 juin, par un discours du Roi *(discours de la Couronne)* qui fut accueilli par les plus vifs applaudissements de la part des législateurs, à la grande satisfaction de l'opinion publique. Dans ce document, d'un style élevé et plein de dignité, on rappelait leurs devoirs aux membres des deux Chambres et on leur recommandait de s'inspirer uniquement des véritables besoins du pays, tout en affirmant que la vie politique de la nation ne doit pas être agitée par des violences et des haines, mais qu'on doit chercher à grouper dans un but commun, les diverses classes de la société. On y annonçait peu de projets de loi : un projet sur l'enseignement supérieur ; un, sur les grandes propriétés et les biens domaniaux en Sicile ; un sur le mariage des officiers, etc. Mais l'activité du Parlement, d'après les intentions du Souverain, devait se reporter principalement sur les finances de l'État qui, à tout prix, devaient être améliorées. Un passage du discours royal fut particulièrement applaudi ; ce fut celui qui faisait allusion à une amnistie probable en faveur des personnes condamnées à la suite des mouvements révolutionnaires de la Sicile et de la Lunigiane. Mais ce qui provoqua les applaudissements les plus nourris de l'Assemblée, ce fut l'annonce du prochain mariage du duc d'Aoste avec la princesse Hélène d'Orléans. Cela ne doit étonner personne ; car, en Italie, l'affection pour la dynastie est si vive et si intense que, dans toutes les classes de la population, les joies et les douleurs de la famille royale sont presque, pourrait-on dire, des joies et des douleurs personnelles. Très applaudi fut encore le salut envoyé aux troupes d'Afrique, qui, par des victoires signalées, avaient maintenu la renommée et le prestige des armes italiennes. A cet effet, il faut noter ici qu'en ce moment l'opinion publique est totalement favorable à l'expansion coloniale, tandis qu'il y a peu d'années c'est tout le contraire qui avait lieu. Les victoires d'Agordat, de Kassala, de Coatit ont converti tout le monde ; et maintenant celui qui proposerait de retirer les troupes de Massaouah serait considéré comme un fou.

Le passage du discours royal relatif à l'intention qu'avait le gouvernement de présenter un projet de loi sur la responsabilité ministérielle, était justifié par ce fait que la Cour suprême de cassation avait déclaré que les prétendus crimes commis par Giolitti (et dont nous avons dit quelques mots dans notre dernière chronique) ne pouvaient être jugés que par la Chambre, conformément à la règle, établie par le statut, qui confère à l'Assemblée élective, le droit d'accuser les ministres et qui constitue le Sénat en Haute Cour de justice, unique tribunal compétent pour le juger.

On sait que lorsque Giolitti présenta à la Chambre son fameux pli contenant des documents soustraits lors des perquisitions faites à la Banque Romaine, l'honorable Crispi, Mme Crispi et les personnes qui se trouvèrent offensées par cette manière d'agir, portèrent plainte contre Giolitti pour diffamation, injure, calomnie, abus de confiance, etc. En même temps que l'on commençait ce procès d'ordre privé, on intentait un procès d'ordre public contre Giolitti qui, en présentant ces documents, reconnaissait les avoir soustraits ou fait soustraire par ses subordonnés ; et cette soustraction constituait un véritable délit. Pendant ce temps, la session avait été close ; et c'est un principe admis par la jurisprudence de la Cour de cassation italienne, que les députés ne sont pas protégés, après la clôture de la session, par l'article 45 du statut. On pensa donc que les deux procès, celui d'ordre public aussi bien que celui d'ordre privé, pouvaient se dérouler devant les juridictions ordinaires et que Giolitti était dans le cas d'être jugé par les tribunaux de droit commun.

Ceux qui avaient cette opinion raisonnaient de la sorte : Le statut, en admettant que les ministres peuvent être accusés par la Chambre et doivent être jugés par le Sénat, n'a pas voulu les soustraire à la juridiction commune dans tous les cas, mais seulement lorsqu'il s'agit de crimes ou délits commis par eux en leur qualité de *fonctionnaires politiques* et de *chefs du Gouvernement*. Dans ces hypothèses, pour arriver à déterminer s'il y a oui ou non, dans le fait, les éléments d'un crime ou d'un délit, si celui-ci doit être puni et pour savoir quelle est la disposition de la loi qui est applicable, il est naturel qu'on entre dans des considérations d'ordre politique ; et ces considérations ne peuvent être exposées ou appréciées à leur juste valeur que par des corps politiques tels que la Chambre et le Sénat. Mais pour les délits commis par les ministres comme hommes privés ou comme fonctionnaires administratifs, on n'applique pas les articles du statut, mais bien les prescriptions de la loi commune, tant pour déterminer quel est le tri-

bunal compétent que pour établir la nature du fait délictueux et la peine à lui appliquer. Or, Giolitti, en sa qualité de ministre de l'intérieur, c'est-à-dire en sa qualité de chef de la police du royaume, ou, en d'autres termes, en sa qualité de fonctionnaire administratif, avait soustrait ou fait soustraire ces documents, s'en était emparé et s'en était servi dans un but de vengeance privée. Par suite, son action tombait sous le coup de la loi pénale commune et devait être jugée par les tribunaux ordinaires. Cette thèse soutenue par le ministère public et par les avocats des plaignants, mais repoussée par les défenseurs de Giolitti, fut favorablement accueillie par les tribunaux inférieurs, mais ne reçut pas l'approbation de la Cour suprême de cassation. Celle-ci, dans sa séance du 24 avril dernier, déclara qu'on ne pouvait en aucune façon exercer des poursuites contre Giolitti, sans avoir préalablement obtenu de la Chambre l'autorisation de le faire. La Chambre seule a qualité pour décider si un ancien ministre peut ou ne peut pas être mis en état d'accusation ; la Chambre qui a ordonné la publication des pièces contenues dans le pli, peut seule déclarer si ce que celui-ci renfermait autorise qui que ce soit à porter plainte contre Gioliti. Cette sentence sans appel, puisque la *Cour cassa sans renvoi* les jugements des tribunaux inférieurs, fit une grande impression en Italie; et les journaux de l'opposition crurent que la Cour suprême avait voulu se mettre en révolte contre le Gouvernement. Quant à nous, pour qui les études du droit public sont chères, il nous semble, au contraire, que la Cour de cassation a fait preuve d'une connaissance plus que médiocre des principes juridiques qui régissent la matière de la responsabilité ministérielle ; et cette opinion est partagée par de nombreux juristes italiens.

Sans entrer dans ces détails, il est certain que ces diverses sentences firent sentir fortement le besoin d'une loi qui définît et réglât la responsabilité ministérielle. Aussi le Gouvernement la promit-il dans le discours de la Couronne; mais il ne l'a pas encore présentée.

Les lois sociales en faveur de la Sicile n'ont pas davantage été présentées; on a prétendu que l'on avait agi ainsi parce qu'elles n'auraient pas pu être discutées dans le courant de cette session; mais, en réalité, nous croyons que le gouvernement s'est préoccupé de leurs conséquences possibles dans l'île. Tous les Siciliens sont d'accord pour admettre que le régime de la propriété foncière et de l'industrie du soufre doit être radicalement réformé; mais, dès qu'on veut entrer dans les détails, on voit surgir de toutes parts des résistances qui découragent et paralysent la meilleure volonté des gouvernants.

L'honorable Ministre de l'Instruction publique voulut qu'on dit quelques mots, dans le discours de la Couronne, du projet de loi qu'il comptait présenter et qu'il a présenté, en effet, sur l'enseignement supérieur (1), projet qui tend à concéder *la pleine auto-*

(1) Voici les principales dispositions du projet de loi :

ART. 1er. — Aux Universités et à tous les Instituts d'enseignement supérieur indiqués au tableau A ci-joint, sur la base de « *l'uti possidetis* », il est concédé la personnalité juridique et l'autonomie didactique, administrative et disciplinaire, sous la surveillance de l'État. — L'État exerce cette surveillance sur chaque Institut par l'intermédiaire d'un de ses représentants, qui devra rendre compte de son mandat au Ministre de l'Instruction publique. — Par décret royal, sur la proposition du Ministre de l'Instruction publique, le Conseil supérieur et le Conseil d'État entendus, seront déterminées les règles tendant à l'explication de cette autonomie.

ART. 2. — Les revenus de chaque Institut seront exempts de tout impôt sur la richesse mobilière et seront inscrits comme dotation fixe au budget passif du Trésor. Ces dotations seront également exemptes, à l'avenir, de tout impôt et de toute taxe. Les biens immobiliers que possèdent actuellement les Universités et les autres Instituts d'enseignement supérieur et ceux qu'ils pourront acquérir dans la suite, devront être aliénés et convertis en rente inaliénable, nominative consolidée. — De nouvelles Universités, de nouveaux Instituts ou de nouvelles écoles d'enseignement supérieur ne pourront être créés que par une loi.

ART. 3. — La nominations des professeurs ordinaires et extraordinaires et la promotion de ces derniers au titre de professeurs ordinaires sera faite par décret royal, sur la proposition des facultés, sections d'Institut supérieurs et écoles d'enseignement supérieur, faite au Ministre de l'Instruction publique. — Lorsque pour la nomination des professeurs, il y aura lieu à concours, celui-ci sera confié aux soins du Ministère. — A l'exception de quelque célébrité reconnue du monde entier, nul ne pourra être proposé, s'il n'est Italien ou s'il n'a obtenu la grande naturalisation. Le Ministre, le Conseil d'Instruction publique entendu, aura, pour des raisons graves, le droit de *veto*.

ART. 4. — Les Universités et les autres Instituts d'enseignement supérieur, figurant au tableau A, confèrent le diplôme de docteur, à l'exception des Instituts supérieurs d'enseignement féminin; l'État confère le diplôme de libre exercice. Le doctorat est la condition nécessaire pour aspirer à l'enseignement supérieur et secondaire. Celui-ci, à égalité des conditions, donne droit de préférence pour tout emploi du Gouvernement. — L'examen d'État porte sur la culture scientifique générale et sur les connaissances qui sont, par leur nature, expérimentales, principalement sur des épreuves pratiques. Les programmes des examens d'État sont rédigés par des Commissions techniques, nommées par le Ministre de l'Instruction publique, et sont revus tous les trois ans. Les Commissions pour les examens d'Etat, nommées chaque année par le Ministre de l'Instruction publique, seront composées, de professeurs d'Universités, d'Instituts et d'écoles diverses et des professionnels éminents. Ne peut être admis à un examen du doctorat, ni à un examen d'État, tout candidat qui n'a pas obtenu le certificat de capacité; les épreuves pour obtenir ce certificat seront déterminées par les règlements spéciaux de chaque Institut.

ART. 5. — Les contributions pour l'enseignement supérieur sont : 1° Contribution d'immatriculation annuelle ; 2° Contribution annuelle d'inscription aux cours ; 3° Contribution pour le certificat de capacité ; 4° Contribution pour

nomie didactique, *administrative* et *disciplinaire* aux Universités et aux Instituts d'enseignement supérieur en Italie, mais sous

l'examen de Doctorat et pour les diplômes ; 5° Contribution pour l'examen d'État ; 6° Contribution pour l'admission au concours de professeur ordinaire ou extraordinaire ; 7° Contribution pour le libre exercice de l'enseignement. — Les contributions figurant sous les numéros 1, 5, 6, 7, seront versées directement dans les caisses de l'État.

Les contributions figurant sous le numéro 2 seront distribuées entre les professeurs officiels et les professeurs privés aux cours desquels les étudiants se seront fait inscrire. Elles seront payées dans les secrétariats au moment de l'inscription. Sur la somme totale, on prélèvera un cinquième pour le répartir entre les professeurs qui, par la nature même de leur enseignement, n'auront qu'un nombre restreint d'élèves.

Les contributions figurant sous les numéros 3, 4, appartiendront aux Instituts qui les percevront et seront employées à l'amélioration de l'enseignement scientifique et didactique. Aux étudiants qui se signaleront par leur intelligence, leur ardeur au travail ou leur bonne conduite, et qui feront constater qu'ils ne sont pas en mesure de payer les contributions scolaires, il pourra être accordé des remises totales ou partielles de ces dernières ou des délais en cas de paiement. Pour la remise des contributions annuelles d'inscription et pour les délais à accorder, lorsqu'il s'agira de professeurs libres, rien ne pourra être décidé sans le consentement de ces derniers.

Art. 6. — Les Facultés, les sections d'Instituts et les écoles d'enseignement supérieur n'ayant pas, pendant deux années consécutives, un nombre total d'étudiants, légalement inscrits, qui, divisé par les années de cours, corresponde au nombre de huit étudiants pour chacun d'eux, cesseront d'exister. Les sommes appartenant aux Facultés ou aux sections d'Institut qui cessent d'exister, passeront aux Universités et aux Instituts dont celles-ci dépendaient, abstraction faite, en faveur de l'État, des dépenses pour pensions ou autres allocations destinées au personnel, pour quelque raison que ce soit. Lorsqu'une Université entière, un Institut ou une école d'enseignement supérieur qui ne fera pas partie intégrante d'une Université ou d'un Institut supérieur, cessera d'exister, tout ce qui restera, après qu'on aura prélevé ce qui vient d'être indiqué, appartiendra au Municipe, afin que celui-ci s'engage à créer un nouvel institut d'enseignement didactique correspondant mieux aux nécessités locales, ou à en perfectionner un qui existe déjà.

Art. 7 — Les Universités libres, lorsqu'elles présenteront de sérieuses garanties scientifiques et se conformeront aux dispositions de la présente loi, pourront par Décret royal, le Conseil supérieur de l'Instruction publique entendu, jouir des mêmes droits que les Universités de l'État.

Suivent d'autres articles contenant les dispositions transitoires qui garantissent aux professeurs et aux étudiants actuels, la conservation de leurs droits et établissent que la nouvelle loi, en ce qui concerne la nomination de professeur, ne pourra être mise en vigueur que cinq ans après sa promulgation.

Voici les Instituts d'enseignement supérieur auxquels se réfère la loi : *Universités royales* de Bologne, Catane, Cagliari, Gênes, Macerata, Messine, Modène, Naples, Padoue, Palerme, Parme, Pavie, Pise, Rome, Sassari, Sienne, Turin ; — *Institut royal* d'études supérieures de Florence ; — *Académie royale* scientifique et littéraire de Milan ; — *Institut technique royal* de Milan ; — *Ecoles royales d'application pour les ingénieurs* de Naples, Rome, Turin, Bolo-

la surveillance de l'État, avec l'adjonction de l'institution des *examens d'État* pour arriver aux emplois publics et pour exercer les professions libérales. Les Instituts supérieurs recevraient de l'État comme *quote-part fixe annuelle* une somme égale à celle que l'État leur paie actuellement; et, sauf les droits acquis, les Conseils académiques pourraient la répartir comme ils le jugeraient à propos, et, ainsi, ils resteraient les libres administrateurs des patrimoines spéciaux eux-mêmes que les Instituts posséderaient ou pourraient acquérir dans la suite.

Un point important du projet de loi, c'est l'augmentation de taxes scolaires ayant pour but de rendre plus difficile l'accès des écoles supérieures. Il en est un autre plus important encore, c'est celui qui établit une parfaite égalité entre les professeurs officiels et les professeurs libres (docenti privati), de telle sorte que les étudiants peuvent aussi bien s'inscrire aux cours des premiers qu'aux cours des seconds, les taxes d'inscription étant payées aux uns et aux autres proportionnellement au nombre d'inscriptions elles-mêmes.

Ce projet de loi, qui répond aux anciennes idées de l'honorable

gne ; — *Ecoles royales supérieures de Médecine vétérinaire* de Milan, Naples, Turin. — *Instituts royaux supérieurs d'enseignement féminin* de Florence et de Rome.

Voici les contributions pour l'enseignement supérieur.

I. — CONTRIBUTIONS SCOLAIRES

A. — *Immatriculation annuelle* :

Faculté de Droit	150	fr.
— de Médecine et de Chirurgie	150	»
— de Sciences physiques, mathématiques et naturelles	100	»
— de Mathématique et Ecoles d'application pour les ingénieurs	150	»
— de Philosophie et de Lettres	100	»
Cours pour le doctorat en chimie et en pharmacie	150	»
— pour la préparation à la profession de pharmacien	100	»
— de notariat et pour les procureurs	150	»
— de médecine vétérinaire	100	»
— de science agricole	100	»
— d'obstétrique	50	»
Instituts supérieurs d'enseignement féminin	50	»

B. — *Inscription annuelle aux cours :*

Cours d'une heure hebdomadaire	5	»
— de deux heures —	10	»
— de trois heures —	15	»
— de quatre heures —	20	»
— de cinq heures —	25	»
— de six heures —	30	»

Bacelli, a été beaucoup critiqué et il n'est pas probable qu'il soit accepté tel qu'il est par les Chambres. Peut-être la Chambre des députés le votera-t-elle en y introduisant de nombreuses modifications ; mais nous croyons que le Sénat, composé d'hommes plus compétents, le transformera de fond en comble. Pour le moment, la Chambre en a fait un examen sommaire dans les bureaux, qui ont nommé une commission chargée de rendre compte de ses travaux à la réouverture de la session.

Les travaux parlementaires depuis le 10 juin. — La solidité de la majorité fut mise à l'épreuve sans plus tarder à l'occasion de la nomination présidentielle. Le candidat de l'opposition était le duc Caetani di Sermoneta, patricien romain de grande famille et libéral, sympathique à tous, et qui, tout en étant l'adversaire du ministère, avait sévèrement blâmé la guerre personnelle faite à Crispi, se déclarant le fervent admirateur de ses qualités politiques. Le candidat du ministère, au contraire, était l'avocat Tommaso Villa, vieux député de la gauche, peu sympathique à ses amis eux-mêmes et nullement sympathique à ceux qui composaient la majorité, et qui auparavant avaient appartenu à la droite

C. — *Examens :*

Examen de capacité	50	fr.
— de doctorat	300	»
— pour le diplôme d'aptitude à l'enseignement dans toute les écoles de jeunes filles du Royaume (délivré par les Instituts supérieurs d'enseignement féminin)	100	»

D. — *Examen d'Etat :*

— Juriprudence	500	»
— Médecine et Chirurgie	500	»
— Ecole d'application pour les ingénieurs	500	»
— Pour l'aptitude à la profession de pharmacien	300	»
— Pour les notaires et les procureurs	300	»
— Médecine vétérinaire	300	»
— Agriculture	300	»
— Obstétrique	300	»

II

Contribution pour l'admission au Concours de professeur ordinaire	500	»
— pour l'admission au Concours de professeur extraordinaire	300	»

III

Contribution pour le libre exercice de l'enseignement	300	»

ou au centre de la Chambre. On pouvait donc redouter qu'il se produisît un défaut d'entente dans la majorité, d'autant plus que plusieurs députés ne cachaient pas leurs symphaties pour Caetani.

Ce fut cependant le contraire qui eut lieu : Caetani eut 156 voix et Villa, 268 ; la majorité affirma donc sa cohésion en déposant 112 bulletins de plus que la minorité. Et cette supériorité se maintint et augmenta même dans les divers votes successifs, par exemple, pour la nomination des commissions, principalement pour celle de la plus importante de toutes, la commission du budget.

Un fait abominable émut profondément la Chambre et le pays dans les premiers jours de la XIXe législature. Le député de Rimini, Luigi Ferrari, qui, dans les élections générales, avait eu Barbato pour compétiteur (Barbato, l'un des condamnés des tribunaux militaires) et l'avait vaincu à grand'peine, fut lâchement assassiné. Luigi Ferrari avait été député républicain ; dans la suite, tout en restant à l'extrême gauche, il avait fait acte d'adhésion à la monarchie ; et sous le ministère Giolitti, il avait été sous-secrétaire d'État aux affaires étrangères. Cette évolution lui avait valu la haine des républicains et des socialistes, qui l'avaient autrefois soutenu ; mais Ferrari, homme courageux et méprisant le danger, ne s'en préoccupait pas ; et, toutes les fois que l'occasion se présentait à lui, il défiait ouvertement ses ennemis. Assurément, son assassinat ne peut être imputé à aucun parti ; mais il est certain également qu'il n'est dû, ni à des motifs d'ordre privé, ni à des intentions de vol. A la justice de décider s'il fut commis sous l'impulsion d'une idée de vengeance personnelle, ou s'il fut l'œuvre d'un sectaire, et dans ce dernier cas il est avéré qu'aucun chef du parti républicain ou socialiste ne lui a servi de complice. Mais un devoir incombe aux chefs de ces partis, c'est celui de ne pas semer la haine parmi les classes sociales, d'enseigner à leurs partisans les sentiments de la tolérance, s'ils ne veulent pas qu'on leur attribue une part de responsabilité dans les excès auxquels peuvent se livrer les masses ignorantes.

Dès la première séance de la Chambre, le ministère des Finances et celui du Trésor ont présenté à l'approbation de l'Assemblée les décrets-lois, en matière financière, qu'ils avaient publiés pendant la clôture du Parlement, sous la garantie de la signature royale. La Chambre, sans envisager la question au point de vue constitutionnel, donna acte de la présentation, bien que l'honorable Imbriani protestât fortement et attaquât avec violence le gouvernement. Les attaques de l'honorable Imbriani auxquelles

Crispi, aux applaudissements de la Chambre, déclara ne pas vouloir répondre, firent plus de bien que de mal au ministère ; car elles excitèrent le dédain de la majorité et la rendirent plus compacte et plus fidèle. Si, durant la session actuelle, le gouvernement a pu se maintenir au pouvoir sans grands obstacles et sans grands danger, il le doit à la violence de ses adversaires et notamment des honorables Imbriani, Cavallotti et du groupe socialiste.

Quand donc comprendra-t-on en Italie que la violence est une cause de faiblesse et non de force ?

La nomination de la commission chargée d'examiner les élections, est faite, d'après le règlement de la Chambre italienne, par le président, afin qu'elle soit composée d'une manière impartiale. D'ailleurs, le président y fait entrer des députés éminents, mais qui ne sont pas trop compromis dans les luttes politiques et cela pour que le jugement de la commission soit accepté avec confiance par toutes les fractions de la Chambre; toutefois, dans cette occasion, le président choisit une autre voie et cela éveilla la mauvaise humeur de l'Assemblée. Il nomma pour faire partie de la commission, tous les chefs du parti de l'opposition, c'est-à-dire les honorables Cavalloti, Brin, Di Rudini, Zanardelli, en choisissant toutefois un nombre à peine plus grand de commissaires, au sein de la majorité. Ce fut certainement là une grave erreur de la part de l'honorable Villa ; et elle aurait pu avoir des conséquences désastreuses pour le gouvernement, si celui-ci, comme le prétendaient ses adversaires, avait abusé de son influence et avait violenté la liberté de vote des électeurs. Les honorables Cavallotti et Imbriani avaient dit à plusieurs reprises que les élections des députés de la majorité, et surtout celles de l'honorable Crispi, avaient été corrompues par l'ingérence gouvernementale. Les journaux de l'opposition avaient raconté des faits de violence tels qu'auprès d'eux les méthodes électorales du second empire et des républiques sud-américaines pouvaient passer pour très honnêtes. On attendait donc de nouveaux et grands scandales. C'est tout le contraire qui se produisit. Aucun cas d'ingérence illicite du gouvernement ne fut dénoncé à la Chambre, les élections de l'honorable Crispi furent toutes validées. En somme, les adversaires du gouvernement eux-mêmes durent reconnaître que, depuis longtemps, il n'y avait pas eu en Italie d'élections aussi franches et aussi dépourvues de pression et de violence de la part du ministère.

Mais la corruption, œuvre, non du gouvernement, mais de quelques particuliers ambitieux, vicie incontestablement plusieurs élections italiennes. Il serait urgent de porter remède à ce mal.

L'honorable Socci, un des députés les plus sympathiques de l'extrême gauche, avait, dans le courant de la dernière législature, déposé un projet de loi à ce sujet. Dans la séance du 9 juillet dernier, il le présenta de nouveau, avec l'espoir que la Chambre actuelle parviendrait à le discuter et à l'approuver, ce que nous souhaitons, nous aussi, pour l'honneur des institutions représentatives italiennes (1).

Le travail de vérification des pouvoirs marcha assez rapidement; toutefois, on ne put pas, avant la suspension des séances, arriver à examiner les élections de tous les députés fonctionnaires. Il faut savoir qu'en Italie, par prescription générale de la loi, tous les fonctionnaires sont inéligibles, sauf certaines catégories (professeurs, magistrats, officiers supérieurs, etc.) d'éligibles dont le nombre ne peut pas toutefois dépasser le chiffre de quarante. Il arrive souvent que la commission des élections tarde à s'occuper du nombre des députés fonctionnaires ; car si ce nombre dépasse celui qui est indiqué par la loi, il est nécessaire de procéder à un tirage au sort; et celui dont le nom sort de l'urne voit son élection immédiatement annulée. Il se produit alors ce fait que l'on interrompt ou que l'on retarde les travaux des commissions, parfois très importants, dont faisaient partie les députés qui n'ont pas été favorisés par le sort. Dans le but d'obvier à cet inconvénient les députés Carmine et Ambrosoli proposèrent de permettre au député fonctionnaire de renoncer à sa fonction, après que le sort lui aurait été contraire, sans, pour cela, prononcer l'annulation de son élection (2). Nous ignorons si ce projet de loi, bon incontestablement, sera discuté et approuvé, ou bien si plutôt l'honorable Crispi, comme il l'a promis bien souvent, ne présentera pas un projet de loi qui, en accordant une indemnité à tous les députés, abolira toute incompatibilité, et mettra le fonctionnaire dans l'obligation de choisir entre son emploi et la députation.

A propos d'élections, il importe également de mentionner un

(1) Voici le texte du projet de loi de l'honorable Socci :

ART. 1er. — Le député dont l'élection est annulée pour corruption, est inéligible durant le cours de la législature.

ART. 2. — Le collège électoral dont l'élection a été, deux fois consécutives, entachée de corruption, est privé pendant une législature du droit d'avoir un représentant personnel.

(2) Voici le projet de loi tel qu'il fut approuvé par la commission parlementaire, chargée de l'examiner. — ARTICLE UNIQUE. — Les élections de ceux auxquels le sort n'aura pas été favorable, seront annulées, si l'élu, dans le délai de quinze jours à partir du tirage au sort, n'a pas transmis au président de la Chambre le décret ministériel acceptant sa démission de l'emploi qu'il occupait.

projet de loi présenté par l'honorable Vendemmini et par d'autres membres de l'extrême gauche, et tendant à l'établissement du suffrage universel (1).

Nous avons, à plusieurs reprises, parlé de la cohésion de majorité, cohésion qui s'est manifestée dès les premiers votes. Nous pouvons dire qu'elle se maintint toujours, malgré tous les efforts de ses adversaires. Elle se maintint tous les jours et dans toutes les occasions, à tel point qu'elle permit au ministère de réaliser presque son programme en entier.

L'extrême gauche, aidée, en cachette, dans son œuvre, par l'opposition constitutionnelle, se proposait deux buts principaux vers lesquels elle dirigeait tous ses efforts ; c'étaient les suivants : 1° obtenir, fût-ce même par surprise, de la Chambre que, par un vote plus ou moins explicite, elle se déclarât favorable à une complète amnistie en faveur des condamnés des tribunaux militaires ; 2° réussir à porter devant l'Assemblée la prétendue question morale et discuter les accusations de Cavallotti dirigées contre le président du conseil. Jusqu'ici, elle n'a abouti à rien.

Quant à l'amnistie, promise par le discours de la Couronne pour l'époque où les esprits se seraient calmés, elle a été retardée par les entraînements furieux de l'extrême gauche et par la réélection des condamnés. Si les agitateurs avaient réellement éprouvé de la compassion pour les condamnés, ils n'auraient pas fait autant de bruit, ils n'en auraient pas soutenu la réélection, ils auraient cherché à démontrer que tout était tranquille ; et assurément, ils auraient obtenu, de cette façon, une amnistie entière. Mais, voulant forcer la main au Roi et au Gouvernement, ils ont produit l'effet contraire ; au lieu de l'amnistie, ils ont obtenu une grâce partielle et les chefs du mouvement de Sicile sont encore en prison ; ils y resteront aussi longtemps que leurs séditieux amis se serviront d'eux dans un but d'ambition personnelle. Le Gouvernement, par la bouche de l'honorable Crispi, déclara à la Chambre que l'amnistie constituait une prérogative royale et que

(1) Voici le projet de loi de l'honorable Vendemmini :

ART. 1er. — Sont abrogés les paragraphes 3 et 4 de l'article 1er de la loi électorale politique, texte unique approuvé par Décret royal en date du 28 mars 1895 (ces paragraphes établissent les conditions minima de capacité et de cens pour pouvoir être électeur).

ART. 2. — Le vote a lieu au moyen de bulletins écrits ou imprimés ; les bulletins doivent être en papier blanc et ne doivent porter aucun signe capable de les faire reconnaître.

ART. 3. — Une commission de 12 membres sera nommée pour mettre d'accord e texte de la loi électorale avec les dispositions des articles précédents.

son exercice ne serait jamais soumis à la moindre discussion. Et la majorité approuva, à plusieurs reprises, ces déclarations.

Le même fait arriva pour ce qui touche à la prétendue question morale. Les publications de l'honorable Cavallotti se succédaient sans interruption ; d'abord, elles furent lues avec avidité par le public avide de scandales ; mais bientôt à la curiosité succéda, comme cela arrive toujours, l'indifférence, et les publications elles-mêmes tombèrent dans le vide, ce qui ne faisait pas l'affaire de l'extrême gauche. Celle-ci, après avoir tenté, à diverses reprises, d'ouvrir une discussion sur ce sujet sans jamais y réussir, présenta à la fin une motion signée de tous ses membres et dans laquelle elle demandait *la nomination d'un Comité parlementaire chargé, par l'examen des faits et la garantie de la publicité des discussions, de rechercher quelles étaient les responsabilités respectives du député Cavallotti et du député Crispi.* C'était retourner à la situation de l'année précédente ; c'était rouvrir la série des scandales et renouveler les accusations que le pays avait jugées en donnant, aux élections, une majorité énorme à l'honorable Crispi ; c'était, enfin, occuper la Chambre à des questions personnelles, tandis que le problème de l'amélioration des finances était plus pressant que jamais. C'est ce que vit immédiatement la majorité ; aussi un de ses membres les plus autorisés, l'honorable Torrigiani proposa-t-il, sur la motion de l'extrême gauche et sur une autre analogue présentée par l'opposition constitutionnelle, le renvoi à six mois, en donnant à sa proposition la signification du rejet des motions. Après une discussion tumultueuse à propos de la proposition Torrigiani, on en vint à l'appel nominal : 405 députés étaient présents : sur ce nombre, 283 votèrent l'ordre du jour favorable à Crispi, 115 le repoussèrent et 7 s'abstinrent. Depuis la nomination du président, la majorité était passée de 120 à plus de 160.

Ainsi fut ensevelie, le 25 juin, la question morale devant la Chambre et devant le pays. Cavallotti tenta bien, mais en vain, de la ranimer, en dénonçant au Procureur du Roi l'honorable Crispi comme l'auteur de plusieurs faits délictueux. L'autorité judiciaire, se fondant sur les articles du Code, refusa de donner suite à la dénonciation, en déclarant que légalement il était impossible d'intenter un procès à l'occasion de faits qui n'étaient pas prouvés.

Comme cela est naturel, ces deux questions (l'amnistie et les accusations dirigées contre l'honorable Crispi) n'étaient pas de nature à faire naître des discussions pacifiques et impersonnelles ; aussi les désordres à la Chambre augmentèrent ; à plusieurs

reprises, on dut suspendre les séances, ce qui donna raison à ceux qui, depuis longtemps, demandaient que l'on introduisît dans le règlement de la Chambre des dispositions tendant à augmenter les pouvoirs du président, en lui donnant les moyens de punir les députés querelleurs. A cet effet, 55 députés de la majorité proposèrent le projet qui suit, modifiant le règlement :

« Les députés qui, de l'avis du président, auront troublé l'Assemblée, soit par des paroles, soit par des actes inconvenants ou violents, seront supendus par le président lui-même de l'exercice de leurs fonctions à la Chambre pour une période de temps de un à dix jours, et ne pourront entrer au Parlement qu'après l'expiration de leur suspension. — Les députés suspendus sont autorisés à présenter leurs explications au président qui, après les avoir entendues, confirmera ou modifiera sa décision. — Au cas où la séance sera levée par ordre, la Chambre est convoquée de plein droit pour le lendemain, si ce n'est pas un jour de fête, à la même heure que le jour précédent. »

Si le Gouvernement l'avait voulu, cette proposition aurait été votée immédiatement. Mais Crispi aima mieux qu'elle suivît la voie ordinaire, c'est-à-dire qu'elle fût renvoyée à la commission du règlement, afin de ne pas paraître vouloir mettre un bâillon dans la bouche de ses adversaires, qui étaient ses ennemis personnels. L'extrême gauche qui se voyait atteinte par cette motion, en présenta sur-le-champ une seconde ainsi conçue :

« Les dispositions réglementaires et disciplinaires concernant l'abus de parole de la part des députés, s'étendent également aux membres du Gouvernement qui font partie de la Chambre élective.

« Les députés qui, pour un motif quelconque, touchant à la délicatesse dans l'exercice de leurs fonctions, ont été atteints par la censure à la suite d'une enquête parlementaire ou pour cause d'enquête, de même que ceux dont les élections ont été viciées par la corruption, ne peuvent pas intervenir dans la discussion des propositions qui concernent le règlement des travaux intérieurs de la Chambre. »

Ce n'est pas ici le lieu de discuter la valeur de ces projets, d'autant plus que la Chambre ne s'est pas encore prononcée à leur sujet. Mais il me convient de faire observer que la première proposition de l'extrême gauche est contraire au statut ; car les ministres ont, dans tous les cas, le droit d'entrer et de parler dans les Chambres et d'y voter s'ils en font partie, et cela en vertu d'une prescription explicite du statut, qui ne peut être ni restreinte, ni abrogée par un article du règlement.

Le ministère, ayant convoqué les Chambres pour le 10 juin, dut demander trois mois d'exercice provisoire ; car il était impossible, dans les 20 jours qui restaient jusqu'à l'expiration de l'année financière, de discuter et de voter les divers budgets. Mais il déclara que l'on devait se hâter afin d'examiner tous les budgets dans le plus bref délai possible. Cette fermeté du ministère produisit ce résultat qu'à la fin du mois de juillet tout était voté et que les trois mois d'exercice provisoire se réduisaient à un seul. La discussion des différents budgets fut nécessairement un peu écourtée ; mais on ne peut pas dire qu'elle fût étranglée par la majorité ou par le Gouvernement. Tous les budgets, même ceux des ministres les moins appréciés du Parlement, furent votés à une grande majorité. Lorsqu'on arriva à celui du ministère de l'Intérieur, l'opposition radicale, désespérant de frapper l'honorable Crispi, toujours sous le même prétexte de la question morale, abandonna la salle, sans réussir à émouvoir la majorité qui, restée à son poste, discuta et approuva pacifiquement ce dernier budget lui-même.

Avant de parler des mesures financières qui furent le point capital de cette session, nous dirons quelques mots d'une loi d'initiative parlementaire dont la discussion eut une grande importance. L'honorable Vischi proposa que le 20 septembre (anniversaire de la prise de Rome) fût mis au nombre des fêtes légales, c'est-à-dire au nombre des fêtes reconnues et admises par l'État. Il eût mieux valu peut-être laisser à l'iniative populaire le soin de célébrer, comme les années précédentes, l'anniversaire de ce fait mémorable qui s'était produit vingt-cinq ans auparavant. Mais, une fois cette proposition faite, les Chambres ne pouvaient ne pas l'approuver. Et en effet, dans les deux Assemblées, la loi fut votée à une très grande majorité. La discussion ne fut pas longue, mais elle fut persuasive et passablement élevée. Les opposants furent quelques députés de la droite qui, tout en déclarant que cette date devait être fêtée, n'auraient pas voulu qu'elle le fût officiellement, pour ne pas aigrir les rapports du Gouvernement avec l'Église et pour ne pas avoir l'air de céder à une proposition qu'on disait partie de la Maçonnerie. Il y eut également quelques opposants dans les rangs de l'extrême gauche : ils alléguaient qu'on ne pouvait pas fêter la libération de Rome tandis que quelques citoyens (les condamnés des tribunaux militaires) gémissaient au fond des prisons. Aux uns et aux autres, il fut répondu par les députés de toute nuance et par l'honorable Crispi, que cette fête (à la proposition de laquelle le Gouvernement était resté complètement étranger) n'of-

fensait en aucune façon, ni le Souverain Pontife, ni l'Église, qui avaient plutôt gagné en perdant le pouvoir temporel ; il fut ajouté que l'État italien n'entendait nullement faire la guerre au sentiment religieux et au catholicisme, qu'il était aussi tolérant que tout autre Gouvernement, mais qu'il ne voulait pas et qu'il ne pouvait pas faire de plus larges concessions que celles qui étaient contenues dans la *loi des garanties*. Au Sénat, la discussion fut plus élevée et plus sereine ; sans parler de Crispi qui répéta les déclarations qu'il avait faites à la Chambre, les principaux orateurs furent Gaeto Negri, l'un des écrivains et des hommes politiques le plus éminents de la Lombardie et Giosué Caducci, notre grand poète national ; le premier, adversaire, et le second partisan de la loi. Negri (qui est plutôt athée que croyant) attaqua la loi comme inutile et dangereuse, comme de nature à faire naître des difficultés avec l'Église ; Caducci, lui, l'approuva parce que, dit-il, il faut réveiller l'idéal patriotique endormi, et qu'il n'y avait pas de meilleur occasion pour cela que de fêter cette date qui marquait la réalisation de l'idéal de nos grands penseurs, de nos martyrs, de nos poètes, de nos soldats ; et il ajouta qu'à son avis, on devait non seulement faire du 20 septembre une fête légale, mais bien *l'unique fête nationale* de l'Italie ; car, dans la libération de Rome se résumait toute l'épopée de notre *renaissance*. Cette dernière proposition, qui incontestablement était juste et logique, ne fut pas approuvée pour ne pas faire traîner la chose en longueur ; mais tous convinrent que l'idée était bonne et pleine d'à propos. C'est ainsi que le 20 septembre a été et sera célébré comme une fête légale, mais non comme une fête nationale.

Il convient maintenant de parler d'une autre loi qui, depuis plusieurs années, faisait la navette d'une Chambre à l'autre, plusieurs fois proposée, retirée, représentée et modifiée ; je fais allusion à la *loi relative au mariage des officiers*. En Italie, comme dans beaucoup d'autres Etats européens, les officiers de l'armée de terre et de l'armée de mer ne peuvent pas contracter mariage sans l'autorisation du Roi, chef suprême de l'armée ; cette autorisation ne peut pas être donnée, si, en dehors de certaines conditions morales, la fiancée n'apporte pas une certaine somme en dot, somme qui varie suivant le grade militaire du futur mari. L'officier qui contrevient à ces dispositions est puni de la privation de son emploi ; et il est également puni s'il vit avec une femme à laquelle il est uni par le lien du mariage religieux. Notre Code civil ne reconnaît pas d'autre forme de mariage que le mariage civil, célébré devant le maire ; mais, ni le Code civil, ni d'autres lois,

n'imposent aux prêtres l'obligation de demander à ceux qui se présentent devant eux pour contracter l'union matrimoniale, si le mariage civil a eu lieu. Ainsi, tandis que, d'un côté, la loi considère comme une forme du concubinage l'union de l'homme et de la femme bénie par la religion, aucun texte, d'un autre côté, ne punit ni les prêtres, ni les citoyens qui préfèrent le mariage religieux au mariage civil. C'est ce qui explique le nombre d'unions illégitimes qui se sont produites, depuis la mise en vigueur du nouveau Code civil, surtout dans les campagnes, où des prêtres fanatiques poussaient les populations à mépriser la loi. Mais depuis quelque temps, cet état de choses s'est modifié avantageusement ; l'autorité ecclésiastique a prescrit, à moins de cas très graves, de ne célébrer aucun mariage religieux avant de s'être assuré que les futurs époux avaient au moins l'intention de contracter le mariage civil. Ces ordres, donnés par l'autorité religieuse, ont retardé, et peut-être même empêché, la proposition d'une loi exigeant que le mariage civil précédât le mariage à l'église, comme cela avait été demandé à plusieurs reprises. Mais si cet inconvénient a disparu ou à peu près pour les basses classes de la société, il s'est maintenu pour les officiers, et il reste une cause de restriction pour les mariages qu'ils désirent contracter, comme nous l'avons laissé comprendre plus haut. Lorsqu'un officier veut se marier avec une jeune fille qui n'a point la dot exigée par la loi militaire de 1871, il se présente avec elle devant un prêtre et lui déclare que s'il ne bénit pas leur union, ils vivront ensemble en concubinage, l'obligeant ainsi, en quelque sorte, à célébrer le mariage religieux. Les officiers eux-mêmes, ainsi que les parents des jeunes filles, sont poussés à agir ainsi dans l'espoir que l'autorité supérieure autorisera tacitement cet acte et qu'il sera tôt ou tard accordé une amnistie à ce sujet. Comme on le voit, c'est là un ordre de choses anormal et préjudiciable, tant au point de vue moral et social qu'au point de vue des intérêts de l'armée, et auquel il conviendrait de porter remède. Plusieurs auraient été d'avis de supprimer toute restriction ; d'autres auraient voulu modifier les conditions admises par la loi de 1871 ; mais tous étaient d'accord sur ce point qu'il convenait, d'une façon ou d'une autre, de liquider le passé, ne fût-ce que pour empêcher les mariages clandestins de se multiplier d'une façon inquiétante pendant que l'on discuterait le projet de loi. Quelques journaux avaient proposé, que, préalablement à l'adoption d'une loi réglementant toute cette matière, le Roi admît, par décret, les officiers unis clandestinement à contracter le mariage civil. Mais le Gouverne-

ment pensa avec raison que, du moment qu'il s'agissait de restrictions contenues dans une loi, un décret royal ne pouvait pas y déroger. C'est pourquoi on résolut d'inscrire la grâce ou l'amnistie dans le texte même de la loi. Aussi, malgré les propositions de la commission de la Chambre, c'est à l'amnistie ou à la grâce que se réduit la partie substantielle de la loi : celle-ci ne résout donc pas radicalement le problème, elle ne fait qu'opposer un remède provisoire au mal (1). Notre opinion est que, étant donnée la constitution des armées permanentes modernes, le problème est insoluble ; car, tandis que, d'une part, tout le monde voit les inconvénients de la liberté matrimoniale accordée aux officiers, on ne peut pas, d'autre part, admettre que plusieurs milliers d'hommes soient condamnés au célibat perpétuel ou soient réduits à faire la chasse à la dot. Lorsque les armées ne comprenaient qu'un petit nombre de soldats, il en était autrement ; mais aujourd'hui que les armées sont excessivement nombreuses, la question est grave et, pour nous, elle est insoluble comme tant d'autres questions qui agitent les sociétés modernes.

La discussion et l'approbation des *mesures financières* prirent la plus grande partie du temps des deux Chambres ; on sait, en effet, que nos assemblées ne sont pas très disciplinées et qu'on a l'habitude d'y parler beaucoup, alors même qu'on ne sera nullement compétent et qu'on n'aura rien de bien important à dire. La loi

(1) Voici les dispositions de la loi sur le mariage des officiers :

« ART. 1er. — Le Ministre de la guerre est autorisé à permettre la demande du consentement du Roi dans le but de contracter mariage, sans remplir les conditions inscrites dans l'article 2 de la loi du 31 juillet 1871, aux officiers de l'armée royale présentement en activité de service, en disponibilité ou dans l'expectative qui se sont mariés conformément à la loi religieuse, antérieurement à la promulgation de la présente loi. Aux officiers présentement en activité de service, en disponibilité ou dans l'expectative qui, antérieurement à la promulgation de la présente loi, auront contracté mariage sans l'autorisation du Roi, il ne sera pas fait application des dispositions de l'article 8 de la loi du 31 juillet 1871 précitée.

« ART. 2. — Les officiers qui, à partir de la promulgation de la présente loi, contracteront mariage devant l'autorité religieuse seulement, seront révoqués de leur emploi, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'avis d'un conseil de discipline.

« ART. 3. — Les dispositions contenues dans la présente loi s'appliqueront également aux officiers de la marine royale.

La commission parlementaire avait proposé l'addition suivante :

« Les officiers de l'armée royale qui ne reçoivent pas un traitement égal ou supérieur à 4,000 francs par an, ne peuvent pas obtenir du Roi l'autorisation de contracter mariage, s'il n'ont pas efficacement assuré, par un gage hypothécaire, en faveur de leur future épouse ou des enfants à naître, une rente qui, jointe à la solde de l'officier, atteigne le chiffre de 4,000 francs.

« Les officiers qui ont atteint l'âge de 35 ans ne sont pas astreints à cet engagement dotal. »

proposée sur les mesures financières, était à coup sûr, comme nous l'avons dit à plusieurs reprises, l'un des projets les plus importants qu'eût présentés le ministère. Il était assurément le plus urgent, non pas précisément parce qu'il tendait à réaliser une transformation du système d'impôts sur laquelle tout le monde, à peu près, était d'accord, mais parce qu'il s'agissait dans ce cas, d'approuver en grande partie des mesures qui avaient été adoptées par simple décret royal, de les transformer en loi et d'assurer ainsi dans la mesure du possible l'équilibre du budget. J'ai déjà fait remarquer que les adversaires du ministre ont traité d'inconstitutionnels les décrets-lois en matière financière, mais que la Chambre a refusé de les suivre dans cette voie. De nouvelles attaques se sont produites à l'occasion de la discussion de ces mesures ; mais elles sont restées vaines, elles aussi. Et ce qui a contribué à les rendre telles, c'est l'opinion répandue dans tous les pays que l'application, sinon de toutes, au moins d'un certain nombre de ces mesures était nécessaire pour empêcher des fraudes et des gains illicites de la part de quelques-uns au préjudice du trésor public. Et d'ailleurs, formant toutes un ensemble destiné à produire une certaine augmentation de recettes publiques, il fallait qu'elles fussent toutes appliquées en même temps. Enfin, surtout pour ce qui concerne les mesures de trésorerie, il était nécessaire d'empêcher les ingérences parlementaires qui se seraient certainement produites, si les projets avaient été connus et discutés avant leur mise en vigueur. Naturellement les intéressés, dès qu'eurent paru les décrets-lois, ne voulurent pas admettre les raisons qui les justifiaient. Aussi quelques-uns essayèrent-ils de résister en faisant valoir qu'aux termes de l'article 30 du statut, l'impôt était inconstitutionnel et n'était pas dû. Les tribunaux ordinaires de même que les tribunaux administratifs, considérant que ces décrets étaient de véritables actes *d'imperium* dont la connaissance appartenait au Parlement, se déclarèrent incompétents.

Disons maintenant quelques mots des mesures financières telles qu'elles ont été votées par les Chambres. Pour cela, nous pouvons les grouper en plusieurs catégories.

La première concerne la *modification au tarif douanier*. L'Italie, qui a eu en Cavour l'un des partisans les plus convaincus du libre-échange, non seulement en paroles mais encore dans la pratique gouvernementale, et qui se souvient de la prospérité qu'ont trouvée le Piémont et la Toscane dans l'application de ce principe, n'a suivi qu'à son corps défendant la voie du protectionnisme ; et les nombreux droits de douane qui furent augmentés, le furent plutôt

pour des raisons fiscales que pour des raisons de protection, ou, tout au moins les protectionnistes, dans les nécessités financières, trouvèrent un concours auquel ils ne s'attendaient pas.

En dehors de quelques retouches de détail concernant le tarif sur le sucre, les glucoses, les objets fabriqués et quelques produits chimiques, les modifications importantes se réduisent au vote d'un *droit d'entrée de 3 francs* par quintal de coton en flocons, ou en masse *et de 9 francs* sur le coton sous forme de ouate, et à l'augmentation du *droit sur le blé,* augmentation allant *de 5 francs à 7 fr. 50* par quintal, avec des variations correspondantes sur les produits dérivés du blé, tels que la farine, le son, etc. Quant au droit sur le coton qui donna lieu à de très vives plaintes de la part d'un petit nombre d'industriels puissants, il est évident qu'il fut voté parce qu'il était de nature à faire entrer des sommes importantes dans les caisses du trésor. C'est qu'il s'agit là d'une matière première qui, même après avoir été travaillée, a une bien faible valeur tout en ayant un large champ de vente. Car, dans nos campagnes, où autrefois les paysans ne portaient que des vêtements dus au travail de leurs femmes, on ne fait plus aujourd'hui usage que d'étoffes de coton sorties des grandes fabriques italiennes. L'augmentation du droit sur le froment, tout en procurant de grandes ressources à l'État, a donné satisfaction à l'agriculture qui a au Parlement quelques représentants peu nombreux mais très tenaces. Dans la transformation que subit en ce moment notre agriculture, ces dernières ont vu baisser considérablement le prix du blé, sans qu'il se soit produit une augmentation correspondante dans la production.

D'autres modifications aux tarifs actuels sont bien moins importantes et ont pour but, soit de faciliter la perception des taxes de fabrication qui naturellement se rattachent aux droits douaniers, soit d'éviter des fraudes dans le paiement de ces mêmes taxes. Les produits atteints par ces modifications sont les suivants ; les huiles minérales pour lesquelles on a réduit la *tare*, la chicorée et autres substances remplaçant le café, dont on interdit la vente si ce n'est sous la forme de paquets fermés par l'intermédiaire de la régie, les spiritueux en faveur desquels, tout en fixant la taxe nouvelle à 180 francs par hectolitre d'alcool pur à la température de 15°,55, on supprima une taxe spéciale de vente qui existait déjà. La seconde catégorie des mesures comprend, à proprement parler, des impôts nouveaux qui sont : 1° une légère taxe sur le raffinage des huiles minérales brutes nationales (10 francs le quintal) ; 2° une taxe sur les allumettes (1 centime par 30 allumettes de cire, par 60 allu-

mettes de bois, etc.) ; 3° une taxe sur le gaz, sur l'énergie électrique destinée à éclairer ou à chauffer (2 centimes par mètre cube de gaz provenant de la distillation de la houille ; 8 centimes par mètre cube de gaz provenant de la distillation des huiles minérales ; 60 centimes par hecto-watt-heure d'énergie électrique) ; 4° une modification aux taxes hypothécaires et aux taxes sur les assurances. A propos de cette catégorie, il convient de noter que l'impôt sur les allumettes (pour la fabrication desquelles plusieurs États ont adopté le monopole), tout en donnant lieu à quelques plaintes (inévitables dans sa première application) de la part des fabriques, a atteint, nul ne peut le méconnaître, un produit d'une immense diffusion, qui avait fait gagner des sommes considérables à l'industrie, et dont l'aggravation de taxe actuelle se répartit sur le nombre excessivement important des consommateurs. Quant à la taxe sur le gaz et sur l'énergie électrique pour l'éclairage, on était obligé de reconnaître qu'en frappant d'un lourd impôt le pétrole, destiné désormais à produire l'éclairage ordinaire des classes les moins aisées du royaume, il était de la plus stricte équité d'atteindre également les autres moyens d'éclairage. Les modifications aux taxes hypothécaires se rattachent à une meilleure distribution des bureaux dont les chefs (*Conservateurs*) retiraient jusqu'ici des bénéfices énormes en disproportion avec leur travail et avec les traitements des autres fonctionnaires de l'État.

Sans nous occuper d'autres petites retouches faites au tarif douanier et aux traitements des fonctionnaires publics, parlons des *mesures de trésorerie*. En cette matière, il est juste de reconnaître au ministre Sonnino le mérite indiscutable d'avoir pris la ferme résolution de mettre fin au système consistant à recourir au crédit public moyennant l'émission, sinon de rente consolidée, du moins de titres divers. Cette résolution, dont la mise en pratique commença avec la loi de 1894, est poursuivie aujourd'hui d'une façon régulière pour la conversion des dettes de l'État. Le nouveau titre de rente 4 fr. 50 p. 100, qui devra remplacer dorénavant les titres possédés par les institutions de bienfaisance, pourra être donné en échange de divers titres émis notamment pour les travaux publics, dans le cours des quinze dernières années, et de titres de rentes rachetables par l'État. Le nouveau titre sera exempt de toute retenue ; il ne pourra être converti avant 1900 et sera délivré pour une valeur égale à la rente nette du titre qu'il remplace. En outre, il est établi un nouveau titre de rente consolidée à 4 p. 100 dispensé de toute retenue. Il sera possible de convertir en titres de cette nature les titres nominatifs actuels à 5 p. 100, qui sont frappés par

la loi de 1894 d'un impôt de 20 p. 100. Une série d'autres mesures règlent les intérêts sur les bons du trésor et sur les dépôts des caisses d'épargne postales, ainsi que tout ce qui est relatif aux opérations de la Caisse des dépôts et des prêts. On confie au ministre du trésor seul la surveillance des Instituts d'émission, à laquelle prenait part également le ministre du Commerce et de l'industrie. On établit que la Banque d'Italie fera tout le service de trésorerie pour le compte de l'État.

Cette dernière mesure, certainement l'une des plus graves et des plus importantes qu'ait prises le ministère, et qui avait déjà été étudiée et proposée par le regretté Quintino Sello, simplifie, d'une part, la complication de la bureaucratie financière et présente, d'autre part, cet avantage qu'en retour de la concession qu'on lui fait la Banque d'Italie a entrepris, à ses risques et périls, la liquidation de la Banque Romaine qui, d'après le plan incertain de l'honorable Giolitti, courait le risque de grever le budget de l'État. Cette mesure, qui confie exclusivement à la Banque d'Italie le service de la trésorerie dans tout le royaume, a été vivement critiquée par plusieurs représentants des provinces méridionales, qui croyaient que les intérêts de la Banque de Naples et de la Banque de Sicile étaient ainsi lésés. Mais le Parlement a accordé au Gouvernement l'autorisation de réformer, d'ici au mois de novembre, les statuts de ces banques. Et on sait, que pour l'une d'entre elles, celle de Naples, un décret royal est intervenu qui en a dissous l'administration.

Telles sont, dans leur ensemble, les mesures financières destinées à rétablir l'équilibre du budget italien, et que les deux Chambres ont votées, non sans de longues et de vives discussions. Et l'on doit à la ténacité des honorables Sonnino et Boselli et à la loyauté avec laquelle l'honorable Crispi les a soutenus, d'avoir vaincu les oppositions, qui venaient non seulement des adversaires du Ministère, mais encore de ses propres amis, qui croyaient que les unes ou les autres de ces mesures portaient préjudice aux intérêts de leurs électeurs.

Grâce aux impôts et aux taxes que nous avons énumérés, grâce aussi aux économies pratiquées scrupuleusement dans les administrations publiques et dans les divers budgets, l'Italie est sortie de cet état de dépression morale et économique, produit par le découragement qui s'était emparé d'elle à la fin de 1893, à la vue de la situation lamentable de ses finances et de son gouvernement. La confiance a reparu ; notre peuple a repris conscience de soi et de ses destinées : il ne redoute plus, ni la ruine, ni le déshonneur, ni la banqueroute.

Cette confiance en soi s'est montrée à l'occasion des fêtes commémoratives du vingt-cinquième anniversaire de Rome-Capitale, auxquelles ont participé tous les partis, à l'exception des cléricaux intransigeants et d'une fraction des radicaux socialistes. Ces derniers ne se sont pas tous abstenus ; car ceux d'entre eux qui, par l'épée ou par la parole, ont contribué à former l'Italie actuelle, ont compris qu'il était inconvenant, de leur part, de se tenir à l'écart du reste du peuple dans ces solennelles circonstances, et qu'ils donneraient ainsi beau jeu aux partisans du Vatican pour proclamer que l'Italie est divisée. Dans cette circonstance, il est apparu clairement que l'opinion publique, le Roi et le Gouvernement sont fermement résolus à respecter l'Église, la papauté et la religion, mais qu'ils ne sont pas prêts à mettre en discussion la question de Rome. On a donné au Pape et à l'Église tout ce qu'il était possible de leur accorder par la loi dite *des garanties :* on ne peut rien leur donner en plus. Telle est la signification des fêtes de Rome, signification nettement affirmée par le discours de l'honorable Crispi prononcé lors de l'inauguration du monument de Garibaldi sur le Janicule. Et — ce qui prouve l'intensité et la diffusion de l'idée — si on examine tous les discours prononcés, tous les manifestes imprimés, les télégrammes, les adresses envoyées au Roi et au Gouvernement, à cette occasion, de tous les points de l'Italie, on se convaincra que Rome est indissolublement unie à l'Italie ; qu'on ne peut rien donner au Pape, pas même un pouce du territoire italien ; qu'on ne peut rien lui donner en dehors de ce qu'il a, et que tous les Italiens sont prêts à se faire tuer plutôt que de céder sur la question romaine. Il serait bon que l'opinion publique européenne fût bien convaincue de la réalité de ce fait.

Au reste, je crois qu'on aurait difficilement trouvé un autre pays qui se montrât aussi tolérant que l'Italie en cette matière. Tandis que le Pape a toujours conseillé la modération, les cléricaux intransigeants se sont efforcés de provoquer des désordres par leur contenance. Leurs journaux ont fait preuve d'une violence inouïe : il n'est pas d'injures, d'insinuations, de calomnies qu'ils aient épargnées ; ils ont atrocement insulté à la mémoire de Garibaldi et à celle de Victor-Emmanuel. Tirant parti de l'indisposition de la duchesse d'Aoste et de la chute du duc, ils ont cherché à faire souffrir le Roi et la Reine. L'archevêque de Milan, dans une de ses lettres pastorales, a comparé le roi Humbert à Hérode ; les congrès catholiques ont voté au Pape des adresses qui sont loin d'être respectueuses pour l'État. Et cependant, aucun désordre ne s'est produit. Le 20 septembre, les églises sont restées ouvertes

dans toute l'Italie ; les prêtres ont circulé librement ; les cléricaux n'ont pas pavoisé ni illuminé leurs maisons. Le peuple a laissé faire ; et, tandis qu'il applaudissait les souverains et qu'il s'enthousiasmait au son des hymmes nationaux, il ne proférait aucune insulte contre la religion, l'Église ou les prêtres, pas même contre ces cléricaux qui avaient tout fait pour provoquer des désordres. Cet ordre est dû en grande partie au Roi et au Gouvernement, qui ont su sagement inspirer et diriger l'opinion publique.

Les Chambres s'ouvriront en novembre. Quelle sera leur attitude à l'égard du Ministère ? Quelles prévisions peut-on faire ? A notre avis, le Ministère s'est plutôt affermi qu'affaibli. La majorité qui lui a été fidèle jusqu'ici, n'a pas de raison pour l'abandonner ; d'autant plus qu'il a réalisé une grande partie de son programme. Même au Sénat, où le Ministère compte quelques adversaires résolus, il n'a rien à craindre. Mais, dans la politique italienne, il faut toujours laisser une grande part à l'imprévu, surtout lorsque le chef du Gouvernement est un homme de 76 ans. En tout cas, d'après nous, le pouvoir ne pourra aller à aucun des adversaires du cabinet. Et même, si Crispi devait cesser d'être le chef du Gouvernement, ce que nous ne désirons pas et ce que nous ne souhaitons pas, le nouveau Ministère ne pourrait être pris que dans la majorité actuelle avec, pour président du conseil, un des ministres d'aujourd'hui ou un sénateur jouissant d'une certaine autorité. Ainsi donc, en admettant que le gouvernement personnel de Crispi tombât, la politique qu'il a incarnée et qu'il a représentée, continuerait à gouverner l'Italie, parce qu'elle est la seule qui donne satisfaction à l'opinion publique, sinon pour le tout, du moins pour la plupart des aspirations du pays.

DOMINIQUE ZANICHELLI,
Professeur de droit constitutionnel à l'Université royale de Sienne.

(Traduit par M. J. GAURE, avocat.)

ESPAGNE

(MAI-SEPTEMBRE 1895)

QUESTION DE CUBA. — Cette rubrique continue et continuera malheureusement à figurer longtemps encore dans nos *Chroniques*. Toutes les questions de politique intérieure, les problèmes écono-

miques, la situation des partis, les réformes administratives, en un mot, tout ce qui auparavant préoccupait le gouvernement et intéressait l'opinion publique, est passé au second plan et n'a plus qu'une importance secondaire en présence de la question principale de la pacification de l'île de Cuba.

Depuis l'époque où a été écrite notre dernière *Chronique*, le conflit créé par l'insurrection cubaine s'est aggravé et a pris des proportions alarmantes, non seulement à cause de l'augmentation des factions rebelles et du plus grand nombre d'insurgés qui les composent, mais encore à cause de l'appui moral que leur prête une grande partie de la population de l'île et des secours et encouragements qu'elles reçoivent de ceux qui approuvent la cause de l'insurrection aux États-Unis et dans d'autres pays de l'Amérique. Aussi arrive-t-il que l'Espagne a à lutter, d'une part, contre ceux qui ont pris les armes dans l'île, et, d'autre part, contre d'autres ennemis cachés qu'il est bien plus difficile d'atteindre. Mais, malgré la gravité du conflit, malgré la grandeur des difficultés, malgré la complexité du problème qu'il est nécessaire de résoudre par la guerre; malgré, encore, les sacrifices considérables d'hommes et d'argent que la répression de la révolte impose à l'Espagne, on ne remarque pas la moindre hésitation ni le moindre découragement chez ceux qui nous gouvernent pas plus que dans l'opinion publique. L'Espagne est prête, si cela est nécessaire, à épuiser toutes ses ressources plutôt que de consentir à être vaincue dans la noble lutte qu'elle a entreprise; et il faut reconnaître que le Gouvernement dirigé par M. Canovas et spécialement le ministre de la guerre, M. Azcarraga, répondent, avec une sollicitude parfaite, aux désirs de la nation entière. De même, l'attitude des partis ne saurait être plus correcte. En face de l'intérêt de la patrie, ils ont conclu, au milieu des luttes politiques, une trêve hautement bienfaisante dans ces circonstances critiques. On laisse actuellement le Gouvernement agir en toute liberté, réservant pour plus tard le jugement qu'il conviendra de porter sur sa conduite et sur les résultats de sa gestion. En peu de temps, on a accumulé à Cuba de grands approvisionnements de toute nature, pour soutenir la lutte; et, à la grande admiration de tous ceux qui croyaient notre nation plus affaiblie et plus pauvre qu'elle n'est en réalité, on a envoyé dans ces pays lointains une armée de plus de 100.000 hommes. On prépare encore de nouveaux envois de troupes qui seront prêts à partir dans un délai très rapproché. Sous peu, on verra s'élever à 43 le nombre des vaisseaux de guerre espagnols qui sillonneront la mer des Antilles, pour surveiller les côtes de Cuba

et pour défendre la patrie contre toute agression. Jusqu'à ce jour, on a livré de nombreux combats, dans lesquels, en général, de petits détachements de notre armée ont eu à lutter contre des groupes nombreux d'insurgés. Mais les opérations militaires sur une large échelle ne commenceront pas avant la fin d'octobre, c'est-à-dire pas avant la fin de la période de pluies torrentielles propre à ces pays et qui n'a pas permis jusqu'ici d'ouvrir sérieusement la campagne. Quelques impatients ont critiqué ce retard des opérations de guerre, sans songer, qu'en dehors de cette inaction imposée par les conditions naturelles de ce climat, on n'a pas perdu son temps, et qu'on l'a mis à profit pour organiser les services qu'exige une armée nombreuse et pour adopter les mesures imposées par la nécessité d'arriver au meilleur résultat possible lorsque les opérations seront entreprises.

En dehors du côté militaire, la guerre de Cuba en présente un autre non moins important et qui exige autant d'attention et autant de soins que le premier : c'est le côté politique. Des mesures inconsidérées prises par le Gouvernement peuvent causer un grand préjudice, d'autant plus que le mécontentement et la division des partis politiques de Cuba sont de nature à profiter aux insurgés. Depuis le commencement de la guerre, les hommes politiques prévoyants font tout leur possible pour ne pas adresser des critiques et pour ne pas être désagréables aux partis d'*union constitutionnelle*, *réformiste* et *autonomiste*. En présence de l'ennemi, on doit observer une politique de tolérance mutuelle et de bonne intelligence. A propos de la désignation des conseillers pour le renouvellement intérieur des municipalités, à la suite de la suspension des élections municipales à Cuba, les journaux de la Havane, organes des partis réformistes et autonomistes, se sont faits l'écho du mécontentement de ces partis, estimant que le général Martinez Campos, en faisant les nominations, avait marqué une préférence pour le parti de l'union constitutionnelle. Il est à désirer que le Gouvernement, ici, et le représentant de l'île, là-bas, se pénètrent des devoirs étroits que les circonstances actuelles leur imposent, et considèrent que l'armée qui est allée à Cuba, au prix de grands sacrifices pour la nation, ne doit pas être mise au service des intérêts d'un groupe politique, mais qu'elle est là pour défendre l'honneur national, qui doit être placé bien au-dessus des égoïsmes et des passions des partis politiques. Il est nécessaire également que ces derniers ne nous donnent pas, encore une fois, ce triste spectacle de consacrer toutes leurs énergies à se maltraiter les uns et les autres. La prudence la plus

élémentaire (en face d'un ennemi plus terrible par sa férocité que par sa force) conseille aux partis opposés à la séparation d'oublier ce qui les divise et de s'unir pour défendre l'intérêt suprême de la patrie. Bien que le général Martinez Campos, en raison du double caractère politique et militaire de sa charge, eu égard également aux circonstances exceptionnelles dans lesquelles il a pris le commandement de l'île, à raison enfin de son prestige personnel, soit revêtu des pouvoirs les plus étendus, notre Gouvernement ne doit pas renoncer au devoir qui lui incombe exclusivement, à la direction suprême de ce qu'on peut appeler la « politique de la guerre », complément nécessaire de l'action militaire. Les luttes civiles, lorsqu'elles ont été habilement dirigées, ont abouti à cette double action : l'action militaire qui combat et qui châtie le rebelle, et l'action politique qui le met dans l'impossibilité de reprendre de nouvelles forces, en le séparant des éléments qui peuvent lui donner de l'énergie. La question la plus importante, dans ces moments c'est d'éloigner de l'insurrection la grande masse de la société : et il faut reconnaître que jusqu'à ce jour, on a fait bien peu en ce sens. Il est grand temps que le Gouvernement de M. Canovas se préoccupe de résoudre ce grave problème et prenne l'initiative, qui lui appartient, de déterminer, d'une manière claire et précise et sans ambiguïté, la conduite politique qu'il doit suivre à Cuba pour agir de concert et en même temps avec le général dans ses opérations militaires. Les avantages qu'une politique s'inspirant de ces nécessités peut produire dans les circonstances actuelles, se trouvent indiqués dans un journal important qui, il n'y a que quelques jours s'exprimait ainsi : « Si, en face des actes de ces révolutionnaires féroces qui détruisent les voies de communication, incendient les villages, détruisent les plantations et, sous prétexte de libérer l'île, la soumettent pour longtemps à l'horrible esclavage de la ruine et de la misère, on expose aux yeux de ce peuple le tableau, non pas de l'exploitation au profit de quelques-uns, mais bien des intérêts touchant à sa sécurité, à sa bonne administration et à sa prospérité, il n'est pas douteux que les indécis, en vertu du contraste, prendront une décision et que les indifférents deviendront favorables au gouvernement. »

C'est ce que réclament l'état actuel des choses et l'intérêt national.

Ce qui préoccupe beaucoup, et à juste titre, l'Espagne et son gouvernement, ce sont les manifestations de sympathies qui sont adressées à l'insurrection cubaine par divers pays du continent américain ; et cette préoccupation ne résulte pas de ce qu'elles

signifient en elles-mêmes, mais bien de l'influence qu'elles pourraient exercer sur la conduite future des gouvernements de ces nations.

Les Américains du Nord qui sympathisent avec la cause de l'insurrection voudraient que le Cabinet de Washington reconnût la qualité de belligérants aux révoltés de Cuba. Des réunions publiques ont eu lieu, des pétitions ont été formulées dans ce sens dans d'autres pays de l'Amérique. Il ne faut pas cependant accorder à ces faits plus d'importance qu'ils n'en ont et les considérer comme l'expression de l'opinion générale des nations américaines. Il y a, il y aura des partisans de l'insurrection de Cuba dans tous les pays, cela est certain; mais leur nombre et leurs forces ne seront pas suffisants pour qu'on puisse voir là un fait ayant un caractère national. Jusqu'à ce jour, il n'existe aucun indice qui permette de supposer que les gouvernements soient disposés à adopter des prétentions aussi absurdes. La déclaration de la belligérance, outre qu'elle serait arbitraire, serait contraire à tous les principes du droit des gens, puisque les rebelles de Cuba ne remplissent aucune des conditions exigibles d'un belligérant: en effet, ils ne sont maîtres nulle part, d'une manière permanente, d'une fraction importante du territoire, et ils ne possèdent aucun gouvernement régulier et organisé.

La presse étrangère — jusqu'à des journaux qui ne se distinguent pas par leur bienveillance envers l'Espagne — l'a reconnu ainsi : et avec raison, car le principe qu'on établirait à l'aide d'une telle déclaration, ne serait pas seulement préjudiciable à l'Espagne, mais au contraire lèserait les intérêts de toutes les nations, chaque État étant exposé à voir se soulever des rebelles sur son territoire. Les nations américaines, si exposées à voir se produire des insurrections chez elles, seraient précisément les premières à ressentir les conséquences du précédent qu'établirait, dans le Droit international, la déclaration de belligérance en faveur des rebelles de Cuba.

Quoi qu'il en soit, si quelqu'un des États de l'Amérique prenait cette détermination, elle ne passerait certainement pas sans de graves protestations de la part des nations de l'Europe.

Les élections municipales. — Le 22 mai dernier, eurent lieu, en Espagne, les élections pour le renouvellement partiel des municipalités. Tout ce qui touche à leur préparation, à leurs divers incidents et au résultat auquel elles aboutirent, intéressa et préoccupa vivement à cette époque les partis politiques. Nous disons *les*

partis et non *le pays*, parce que chez nous, comme on le sait, malgré l'extension qu'on a donnée au droit de suffrage, il n'intervient dans les luttes électorales que certains éléments déterminés. La grande majorité des électeurs se retranchent derrière une abstention coupable et se bornent à assister au spectacle, sans se priver plus tard de gémir sur les maux que cette indifférence et cette apathie produisent, comme causes générales, parmi la population

Aux élections de mai, certaines circonstances spéciales étaient en jeu qui expliquent l'intérêt qu'elles ont éveillé parmi les hommes politiques. En premier lieu, la situation étrange du Gouvernement qui devait se servir des moyens et des ressorts préparés par le parti libéral et, en outre, la dépendance absolue dans laquelle il était tenu, aux Cortès, par la majorité *fusionniste* (libérale) dont le concours lui était indispensable pour faire voter le budget, faisaient qu'on éprouvait une vive curiosité pour voir comment s'arrangerait le Cabinet afin de vaincre les difficultés et réaliser facilement son entreprise. D'un autre côté, la guerre à mort existant entre les conservateurs orthodoxes et les *Silvelistes*, était un motif suffisant en soi pour donner un intérêt important à la lutte. Les élections de Madrid attiraient plus particulièrement l'attention publique. La division profonde qui existe entre les partis républicains a amené ces derniers à se retirer presque complètement de la lutte : ils ont seulement présenté un candidat dans la capitale de la monarchie. Les libéraux ont prouvé qu'ils ne s'intéressaient pas beaucoup à la lutte dans la capitale, soit que la candidature de leur parti ne fût pas à leur convenance, soit qu'ils aimassent mieux que la bataille se livrât entre conservateurs. Et on peut dire que c'est là ce qui s'est produit. Les Silvelistes (groupe de M. Silvela, séparé du parti conservateur) recherchèrent l'appui de la grande masse sociale peu disposée à se livrer aux influences politiques, et, à cet effet, ils formèrent une liste de candidats, grâce au concours d'hommes les plus respectables de leur groupe, qui, par leur position et leurs antécédents, étaient en mesure d'inspirer le plus de confiance au corps électoral et d'offrir les garanties les plus solides de bonne gestion s'ils étaient élus. Ils publièrent, en outre, un manifeste qui s'adressait expressément à ce qu'on appelle l'*élément neutre*. Celui-ci, cependant, ne répondit pas à cet appel, considérant, sans doute, que tout n'était pas franc dans les intentions des Silvelistes, mais qu'il y entrait beaucoup de passion politique, de rancunes mal dissimulées et de désir de démontrer que la branche détachée du tronc conservateur avait déjà de profondes racines dans l'opinion.

Les élections eurent lieu et le Gouvernement obtint un triomphe complet, mais bien peu enviable, si l'on tient compte des moyens dont il se servit pour arriver à son but. L'opinion générale, causée par les élections municipales de Madrid a été la plus déplorable de toutes celles qui se sont produites en pareille occasion. Un journal, tout a fait étranger aux luttes entre ministériels et Silvelistes, s'exprimait ainsi à propos des élections : « Le côté le plus mauvais de la récente lutte électorale, n'est pas ce qui a été fait, mais la forme dans laquelle cela a été fait, le lieu où cela s'est produit, la hardiesse avec laquelle on a procédé. C'est ainsi qu'ont lieu les triomphes électoraux dans quelque village écarté; mais jamais, dans la capitale de la monarchie, on n'avait employé de pareils moyens. Le procédé adopté n'est malheureusement pas nouveau ; les supercheries mises en pratique sont anciennes. Ce qu'il y a eu de nouveau, d'exceptionnel, c'est le luxe avec lequel on a étalé aux yeux de tous de pareilles faussetés. »

La conséquence logique de tout cela est évidente. Si, au cours de la session des Cortès, et avec une majorité libérale qui aurait pu facilement transformer en hostilité son appui et sa condescendance, et dans une question aussi exposée aux conflits que celle qui concerne le vote du budget, si, disons-nous, les ministériels ont agi de la sorte, que se passera-t-il le jour où, les Cortès étant dissoutes, le Gouvernement se trouvera entièrement libre pour préparer les nouvelles élections au Sénat et à la Chambre des députés ?

Les Cortès. — Malgré l'appui de la majorité libérale, la discussion du budget a duré bien plus longtemps qu'on ne le croyait au début et que ne l'aurait désiré le Gouvernement dans son impatience naturelle de voir arriver la clôture de ces Cortès qui mettaient constamment sa vie en danger. Les républicains et les carlistes ont été les principaux champions des débats ; et ils ont agi évidemment ainsi dans le but politique de prolonger la périlleuse situation parlementaire dans laquelle se trouvait le Cabinet. Au surplus, on a vu, cette année plus que jamais, se manifester le besoin de présenter des articles additionnels à la loi du budget et de susciter toutes sortes de questions à l'occasion des discussions économiques. Tous les intérêts particuliers ont cherché à tirer profit des circonstances exceptionnelles dans lesquelles se trouvait la commission du budget, et chaque député présentait un grand nombre de projets et d'amendements qui produisaient une confusion lamentable dans les travaux parlementaires et qui rendaient interminable la discus-

sion de la loi de finances. Dans la séance du 30 juin, le budget se trouva définitivement approuvé et, le 1er juillet, on lut aux Chambres le décret déclarant close la session des Cortès.

Bien que ce ne fût pas un décret de dissolution, l'impression qu'il produisit fut la même que s'il l'avait été; car chacun était persuadé que les Cortès actuelles étaient bien mortes et que les Chambres ne se rouvriraient pas avant de nouvelles élections générales, dans lesquelles le Gouvernement, comme cela est naturel d'après nos mœurs politiques et électorales, se procurerait une nombreuse majorité.

A l'occasion de la clôture de la session des Cortès, la presse, en général, a adressé des éloges à la majorité parlementaire du parti libéral pour sa conduite ; car, malgré sa composition hétérogène et les fautes commises par le Gouvernement lors des élections municipales, elle a donné le spectacle, unique en Espagne, d'un ferme appui prêté, pendant trois mois, à un parti ennemi, lui donnant ainsi les moyens de gouverner et d'arriver à faire voter le budget et d'autres lois importantes. Et cela, elle l'a fait avec une abnégation héroïque ; car elle savait qu'en approuvant ces lois elle votait sa sentence de mort.

Une fois la session close, le Cabinet de M. Canovas a dû éprouver une grande satisfaction en se voyant débarrassé de la tutelle à laquelle il était assujetti, et dès ce moment l'absolutisme et l'arbitraire ministériels, favorisés par les circonstances actuelles, ont commencé à briller de tout leur éclat.

L'indemnité Mora. — Le gouvernement de M. Canovas a voulu assumer la responsabilité de résoudre une question qu'avaient éludée avec plus ou moins d'habileté tous les gouvernements qui ont passé par le pouvoir depuis plusieurs années. Nous faisons allusion à la réclamation formulée par le Gouvernement des États-Unis dans le but de faire payer à D. Antonio Maximo Mora, sujet de cet État, des dommages-intérêts qu'on prétendait lui être dus en raison d'un préjudice souffert par lui lors de la dernière guerre de Cuba pendant qu'il était encore citoyen espagnol. L'indemnité réclamée s'élève à la somme de 1,500,000 *pesos* (chaque *peso* équivaut à cinq *pesetas* ou francs).

Dès que les Cortés furent closes, le Gouvernement se proposa de résoudre cette question avec rapidité, après avoir fait constater que la solution de cette affaire était un legs forcé qui faisait partie de la succession laissée au parti conservateur par le parti libéral. Il paraît, en effet, que l'un des gouvernements présidés par

M. Sagasta et dans lequel était entré M. Moret, comme ministre d'État, avait pris des engagements sérieux envers les États-Unis et que la question avait été presque réglée. Quoi qu'il en soit, toutefois, il a paru bien extraordinaire, que, pour trancher une affaire aussi délicate et aussi impopulaire, M. Canovas ait attendu la clôture des Cortès, alors qu'il eût été possible d'éclaircir la question devant le Parlement et de rechercher les responsabilités. La guerre de Cuba, qui a été mise en avant pour bien des choses, a été utilisée également pour défendre le Gouvernement dans cette question ; et l'on a dit que la situation dans laquelle se trouve actuellement cette île exigeait de notre part une grande circonspection dans nos relations avec les États-Unis. Mais il ne faudrait pas croire que le Gouvernement de la République Nord-Américaine fût capable de subordonner sa conduite, dans une matière d'ordre international si délicate, à un motif aussi peu important que l'est la réclamation de Mora et d'exiger une injustice pour prix de sa bienveillance. Et puis, il reste à savoir si, les choses en étant venues au point que supposent les ministériels, ce qu'a fait le Gouvernement espagnol serait d'une utilité quelconque.

En vertu des négociations entamées, on convint de payer en une seule fois l'indemnité réclamée. Et le Gouvernement des États-Unis renonça aux intérêts qu'il avait également demandés et qui s'élevaient à un chiffre important en raison des nombreuses années écoulées depuis l'origine de cette question.

Factorerie de la Rivière d'or. — Le 24 avril dernier, la *Gazette* publia un important décret ayant pour objet de faciliter les relations commerciales avec la Factorerie de la Rivière d'or, en déclarant comme commerce de cabotage le commerce d'exportation aussi bien que le commerce d'importation. Le Gouvernement a également l'intention d'étudier et de résoudre, à bref délai, la forme qu'il convient de donner à l'administration de cette colonie. L'attitude du Cabinet et ses résolutions, dans cette affaire, sont dignes de louanges ; d'autant plus qu'il importe fort à l'Espagne de conserver ce territoire, soit à cause des conditions avantageuses de ses ports et de la richesse de ses pêcheries, soit à cause de l'utilité que cette possession présente pour les intérêts espagnols en Afrique, et de la sécurité des îles Canaries.

Avec ces actes et ces intentions du Gouvernement a coïncidé le traité survenu entre le chef de la Factorerie de la Rivière d'or et celui de la *Kabila de Ulad-Debir*, par lequel ce dernier s'est placé sous le protectorat de l'Espagne qui s'est engagée à protéger les relations entre les indigènes et les Espagnols.

La production nationale. — L'esprit de protestation contre les causes qui ont produit la dépression dans laquelle se trouve actuellement l'agriculture s'est étendu aux diverses branches de la production nationale qui font entendre leur voix, chaque jour plus puissante, pour demander des secours et des remèdes au Gouvernement. Les producteurs de blé de Castille, les producteurs de riz de Valence, les éleveurs des provinces du Nord-Ouest et, en général, tous les agriculteurs qui voient disparaître la richesse, augmenter les impôts et diminuer l'exportation à l'étranger, se réunissent dans un commun intérêt. Dans des *meetings* importants par le nombre de leurs membres et par les grands éléments vitaux qu'ils représentent, ils exposent le tableau de leurs misères et de leurs plaintes ; ils indiquent les remèdes les plus appropriés pour améliorer dans l'avenir la production. Au milieu de ce mouvement général, a été entreprise d'une manière spéciale, pendant le cours de ces derniers mois, la campagne de réclamations des viticulteurs. La grave crise vinicole qui apparaît actuellement comme insoluble, faute de marchés pour l'un des produits les plus importants de notre exportation, a donné lieu à la tenue de divers meetings dans lesquels les viticulteurs ont fait connaître les maux dont ils souffrent, ont étudié les remèdes qu'il est possible d'appliquer dans le cas présent et ont cherché surtout le moyen d'ouvrir de nouveaux débouchés, en Europe et en Amérique, pour écouler leurs vins. Dans le meeting organisé à *Cariñena*, qui a été l'un des plus importants, on a voté à l'unanimité les conclusions suivantes : suppression de l'impôt de consommation sur le vin ; modification du système fiscal sur le vin ; défense absolue de fabriquer des vins artificiels.

Dans ces réunions, on a pu remarquer d'une manière claire que la vie nationale cherche, depuis quelque temps dans ce pays, de nouvelles voies et abandonne les anciennes que la politique a obstruées. Dans l'agitation produite récemment par la crise vinicole, dans celle qui a été occasionnée quelque temps auparavant par la concurrence ruineuse des céréales étrangères, de même encore que dans celle qui eut pour cause le projet de traité commercial avec l'Allemagne, on constate une sorte de résurrection des forces sociales, qui fait naître de consolantes espérances de régénération pour l'esprit abattu de notre peuple. Si ce qui n'est encore qu'un symptôme vient à se réaliser et à acquérir la consistance nécessaire pour constituer les nerfs et les muscles de l'organisme social, on verra se produire une transformation très favorable à la vie nationale. Il est évident, déjà, que les classes laborieuses

de notre pays acquièrent une conscience nette de leur propre énergie, et cherchent, par l'union et l'organisation de leurs éléments, à défendre leurs intérêts et à trouver les moyens nécessaires à leur prospérité. Pour cela elles se tiennent à l'écart des partis politiques, qui s'obstinent à vivre sans émettre de racines dans la société et en rupture complète avec l'opinion publique.

Les Cortès ne purent pas ne pas prêter une oreille attentive aux plaintes que justifiait l'état de la production vinicole. Les députés, représentant les provinces les plus directement intéressées dans cette question, avaient été requis de demander au Gouvernement, au sein des Chambres, les remèdes aux maux signalés. Dans la discussion du budget et à l'occasion du débat sur les recettes, on présenta au *Congrès* une résolution dans laquelle on demandait la suppression de l'impôt de consommation sur les vins. Comme cela revenait à priver le Trésor d'une recette importante, on ne fit pas accepter une proposition aussi radicale. Le ministre des Finances se déclara partisan de la réduction de l'impôt, du moment que la suppression était impossible ; mais il posa comme condition de cette réduction, la recherche d'un moyen de rétablir l'équilibre rompu par cette mesure.

Commerce extérieur. — *Premier semestre de 1895.* — Malgré la tendance à l'augmentation de nos exportations, nous sommes loin toutefois d'obtenir l'équilibre. Dans les six premiers mois de cette année, les importations se sont élevées à la somme de 314,628,963 francs, tandis que les exportations s'élevaient seulement au chiffre de 237,125,683 francs. Les augmentations des importations concernent les minéraux, les drogues, le coton et les produits manufacturés, les bois et les bestiaux. En matière d'objets d'alimentation, la diminution est d'environ 5,000,000 de francs.

Les recouvrements dans les bureaux des douanes continuent à diminuer, mais toutefois sans trop déranger les prévisions du budget.

A. Lopez Selva.

(Traduit par M. J. Gaure, avocat).

PAYS SCANDINAVES

SUÈDE (1).

Cloture du Riksdag. Fonds spéciaux. — Malgré tous les efforts il n'a pas été possible de clore la session du Riksdag avant le 18 mai, soit trois jours plus tard que le 15 mai, terme normal. La raison de ce retard a été la difficulté de se mettre d'accord sur les deux fonds spéciaux prévus par l'article 63 de la constitution, et désignés généralement sous le nom de « *Kreditiver* ». Le premier de ces fonds, aux termes de l'article susvisé, devient disponible « lorsque le roi, après avoir pris l'avis du Conseil d'État entier, jugera absolument indispensable d'en user pour la défense du royaume ou pour tout autre objet d'importance et d'urgence majeures ». L'autre doit être « employé par le roi, en cas de guerre, après avoir entendu le Conseil d'État entier et convoqué le Riksdag ». Le comité des finances avait proposé de maintenir, pour ces deux fonds, le montant fixé pour l'année précédente, c'est-à-dire 2 millions et demi de couronnes pour le premier et 5 millions pour le second ; cette proposition avait été d'abord agréée par la seconde Chambre. Mais la première Chambre crut devoir les porter chacun à 7 millions et demi de couronnes. Au vote des deux Chambres réunies, le nouveau chiffre fut voté à une grande majorité, témoignant d'un revirement complet au sein de la seconde Chambre. La cause de ce revirement ne doit pas être cherchée seulement dans l'insuffisance des fonds votés, mais surtout dans ce fait que le petit parti radical, qui dans la question de l'union s'était rapproché de la gauche norvégienne, a combattu l'augmentation de crainte qu'elle ne fût prise pour un acte d'hostilité contre la Norvège. Cette attitude eut l'effet contraire à celui qu'en attendaient les radicaux. La grande majorité du Riksdag, qui n'est cependant pas, au fond, hostile à la Norvège, mais qui est, avant tout, décidée à maintenir l'union, n'a pas voulu s'arrêter à cette considération que le vote qu'elle allait émettre pourrait être mal pris par les Norvégiens. Comme les événements de Norvège avaient pris une tournure peu satisfaisante pour la Suède, et que le Riksdag avait approuvé la politique du roi, il ne pouvait lui refuser les moyens de soutenir cette politique à l'occasion. Le Riksdag avait eu d'ailleurs l'occasion de s'expliquer sur cette politique comme il va être dit plus bas.

(1) Voir la Revue de 1895, tome Ier, p. 359 à 577.

Question de l'Union. — Lorsque le roi à la fin de mars revint de Norvège sans avoir pu parvenir à terminer, comme on l'aurait désiré en Suède, la crise ministérielle de ce pays, il ne put être indifférent à l'assurance qui lui fut donnée de l'approbation de sa politique par le Riksdag. Pour amener sur ce point l'entente entre le roi et le Parlement, on usa du moyen prévu par la constitution, qui consiste à demander au Riksdag la constitution d'un comité secret, composé de six membres de chaque Chambre, avec lequel le roi et le Conseil d'État traitent directement; ce procédé est aussi ingénieux que pratique, et permet d'éviter des interpellations publiques. Rien n'a été divulgué de ce qui s'est passé au sein du comité, mais les longues séances qu'il a tenues ont certainement contribué à accroître la bonne harmonie entre les pouvoirs publics et à confirmer le roi dans sa résolution d'être non seulement le roi de chacun des deux pays, mais le *roi de l'Union*.

L'occasion pour le Riksdag de montrer officiellement son sentiment se présenta lors de la discussion du budget des affaires étrangères. Il s'agissait de couvrir le déficit de ce budget résultant de ce que la contribution de la Norvège n'avait été votée que sous des conditions jugées inacceptables par le roi. Le roi avait présenté une proposition tendant à subvenir à ce déficit. Le Riksdag motiva son vote approbatif dans les termes suivants :

« Comme les intérêts de la Suède exigent que la direction des « affaires étrangères ne soit pas mise en péril par l'effet des réso- « lutions que le Storthing norvégien a déjà prises ou pourrait « prendre par la suite en ce qui concerne la participation de la « Norvège aux dépenses communes des deux royaumes, le « Riksdag ne saurait hésiter, conformément à l'avis du comité, « à fournir les ressources nécessaires à cet effet; et comme il doit « être admis que le Storthing devra combler le déficit indiqué plus « haut, ces ressources ne seront considérées, ainsi que l'indique « le projet royal, que comme une avance.

« Le comité doit cependant faire ressortir de la façon la plus « sérieuse que la situation résultant du vote du Storthing du « 19 juillet 1894 est une preuve de plus du danger que courent les « conditions de l'union, telles qu'elles existent actuellement, de ne « plus se maintenir à l'avenir sur la base de relations cordiales et « confiantes avec le peuple frère. Pour quiconque considère comme « le but de l'union d'accroître le progrès pacifique et de contribuer « à la défense et à l'indépendance des deux peuples, il paraît de « nécessité évidente d'écarter toutes les causes de discorde résul- « tant de l'obscurité ou de l'insuffisance des termes du compromis, « en soumettant ces termes à une revision complète. Cette revision

« paraît au comité si opportune, qu'il ne saurait douter que Sa « Majesté ne fît tout ce qui dépendra d'Elle pour la réaliser « sans retard. En ce cas, même en supposant que le Storthing « n'accueille pas le projet qui lui est soumis d'une contribution au « budget des affaires étrangères, on peut admettre que la conces- « sion demandée actuellement par Sa Majesté n'est pas destinée à « se perpétuer longtemps. Néanmoins, la prudence oblige à ne pas « la prolonger plus que le temps nécessaire pour permettre au « Riksdag, après examen de toutes les circonstances, de prendre « sur la question une résolution définitive. »

Ainsi, le comité ne se bornait pas à demander une revision complète des dispositions de l'Acte d'Union, pour éviter les malentendus et désaccords comme celui qui venait de se produire : il entendait que cette revision eût lieu sans retard, et que, même au cas où le Storthing refuserait d'approuver le budget des affaires étrangères, la mise en charge du déficit, par la Suède, ne fût pas de longue durée. Toutefois, il n'expliquait pas par quels moyens cette revision pourrait être menée à bien.

Les débats au Parlement furent très instructifs. A la première Chambre plusieurs orateurs allèrent plus loin encore que le comité, et en exprimant bien peu de confiance dans le succès de négociations amiables, émirent le vœu que les Norvégiens cessassent d'être admis dans le personnel des affaires étrangères tant que la Norvège n'aurait pas fourni son contingent. La proposition passa néanmoins telle qu'elle était présentée.

A la seconde Chambre, le projet fut combattu, en sens contraire, par le parti radical, qui, sans s'opposer à la mesure proposée, en critiqua les motifs par la raison qu'ils laissaient supposer la possibilité de recourir à d'autres moyens qu'une négociation amiable. « La conséquence du vote du projet, s'écria un des principaux orateurs, pourrait être l'engagement d'hostilités entre deux peuples frères, et ce serait là un crime, un acte de trahison politique. » Néanmoins, les motifs du projet furent adoptés à la majorité de 164 voix contre 57.

Le Riksdag suédois a ainsi exprimé de la manière la plus énergique son approbation de la politique suivie « par le roi de l'Union » à l'égard de la majorité de gauche du Storthing norvégien. L'union des pouvoirs publics, en Suède, aura peut-être pour effet d'amener la Norvège à la réflexion, et d'éviter ainsi une rupture.

Loi sur les relations des deux royaumes (Mellanrikslager). — Le même jugement ne saurait être porté sur un autre vote, par

lequel le Riksdag a exprimé un peu de mauvaise humeur envers la Norvège, à l'occasion de la loi qui détermine les relations commerciales des deux royaumes unis. Le principe est l'exemption réciproque de droits de douane pour les produits de fabrication intérieure. Il va de soi que ce système peut amener des difficultés à raison de la proportion dans laquelle les matières premières ou les produits demi-fabriqués de l'étranger entrent dans la production de chaque pays. Il n'en est pas moins vrai que la loi, dans son ensemble, peut être considérée comme un avantage sérieux pour l'un et l'autre royaume, et que son abrogation serait un malheur. Aussi la question de cette abrogation ne devrait-elle jamais être soulevée, au moins par celui des deux peuples qui tient l'Union pour indispensable.

Les modifications aux tarifs suédois avaient rendu, à plusieurs égards, une revision nécessaire. Le plus simple aurait été de charger le roi d'entrer en négociations dans ce but. Mais la disposition d'esprit envers la Norvège fit adopter par les deux Chambres du Riksdag, le 11 mai, une résolution tendant à l'abrogation de la loi. Il s'y joignait, il est vrai, un vœu en faveur de la présentation d'une nouvelle loi au Riksdag en 1896. Comme le délai de dénonciation est de deux ans, on peut espérer qu'un nouvel accord interviendra avant l'échéance. Mais il est à craindre aussi que le parti au pouvoir en Norvège, qui cherche à accroître autant que possible l'indépendance de ce pays, saisisse l'occasion de recouvrer la liberté dans cette matière si importante. Quoi qu'il en soit, la dénonciation désirée par le Riksdag a eu lieu en juillet, et un comité des deux pays doit se réunir en novembre pour traiter d'un nouvel accord.

Lois et projets de loi. — Parmi les projets de loi déjà mentionnés, les projets sur les sociétés et sur les réquisitions ont obtenu, avec peu de modification, l'assentiment du Riksdag. Par contre, le Riksdag a rejeté l'important projet sur l'assurance de l'âge et de la maladie. On se tromperait toutefois si l'on en cherchait la raison dans les dispositions mêmes de la loi proposée. Les nombreuses critiques dont elle avait été l'objet n'étaient ni graves ni même concordantes : les unes trouvaient qu'on allait trop loin, et les autres pas assez. La vraie raison est que le Riksdag a voulu se recueillir avant de prendre des engagements d'aussi longue durée. Le sentiment du Riksdag était d'ajourner la loi bien plus que de la repousser : ce qui le prouve, c'est que les Chambres ont exprimé le vœu que le Gouvernement présentât de nouveau la

loi, *soit dans les mêmes termes*, soit dans une rédaction modifiée, puis qu'elles ont et voté le crédit de début de 1,400,000 couronnes qui leur était demandé pour l'exécution du plan. Ce vote a d'autant plus d'importance qu'il a nécessité, pour l'équilibre du budget, le relèvement, dans la proportion de 1/3 p. 100, de l'impôt sur le revenu.

Changement de ministère. — Peu de temps avant la clôture de la session, il se produisit un changement partiel de ministère. Le ministre des affaires étrangères, le comte Lewerhampt, céda la place au comte Douglas, ancien gouverneur à Upsal. Le comte Lewenhaupt, dont la grande compétence et l'expérience professionnelle étaient généralement reconnues, passe pour n'avoir pas complètement partagé le sentiment de ses collègues en ce qui concerne le système protectionniste, et peut-être aussi la question des relations avec la Norvège. Le comte Douglas, qui est relativement jeune, et n'a pas jusqu'ici appartenu au corps diplomatique, est un membre de la droite de la première Chambre, et s'est prononcé au sein de cette Chambre, contre toute « concession unilatérale » en faveur de la Norvège. Toutefois, lorsque le Storthing norvégien eut voté sa part au budget sans autre condition que de stipuler que les crédits n'étaient point définitifs, mais seulement provisoires, il a proposé cette motion pour le présent, sans se faire illusion sur les inconvénients d'un pareil mode de procéder, à supposer qu'il vînt à se perpétuer.

NORVÈGE

Question de l'union. Ministère. — Après l'échec déjà mentionné de la tentative faite par le roi pour constituer un nouveau ministère, on n'attendait pas sans quelque crainte la fin d'avril, qui avait été indiquée par le ministère Stang comme le dernier terme au delà duquel il lui serait impossible de rester aux affaires. Toutefois, ce ministère ne put se résoudre à exposer le pays à l'absence de tout gouvernement, et tout en déclarant que la situation était grave et pouvait devenir critique, il prit le parti de demeurer jusqu'à ce que l'attitude de Storthing l'obligeât à agir autrement.

Au commencement de mai, un député de la gauche fit au Storthing une interpellation sur les raisons pour lesquelles le ministère était resté. L'Assemblée décida de faire apporter les procès-verbaux

du conseil des ministres, ce qui fut rapidement fait, et la discussion put reprendre le 25 mai. Il résultait de ces procès-verbaux que le ministère avait fait son possible dans le sens de sa démission. Le débat fut très vif, mais sans conséquence immédiate. De divers côtés parvenaient au Storthing des adresses qui lui conseillaient la modération. Enfin, après une longue discussion, le Storthing adopta le 7 juin, à la majorité de 90 voix contre 24, l'adresse suivante :

« Tout en reconnaissant que les circonstances exigent une solution des difficultés relatives à l Union, et tout en se référant à la déclaration du Storthing dans son adresse du 23 avril 1860, qui est expressément maintenue : « autonomie de la Norvège en tout ce qui n'est pas rangé par l'acte d'Union au nombre des affaires communes », le Storthing déclare qu'il y a lieu de rechercher, librement, et sous un gouvernement travaillant de concert avec lui, à engager des négociations entre les deux royaumes unis afin de parvenir à une réglementation satisfaisante et conforme à la fois à leur indépendance et à leurs relations réciproques : 1° des consulats ; 2° des affaires étrangères, — et à traiter la question aussi bien dans l'hypothèse d'une réforme fondée sur le maintien de l'administration commune que dans celle de l'établissement des consulats particuliers et d'une direction particulière des affaires étrangères pour chacun des deux pays.

Cette déclaration fut bien accueillie dans les deux royaumes, et on put espérer qu'elle mènerait à une solution pacifique.

Toutefois, le roi, qui avait espéré constituer un ministère dans la nouvelle majorité qui avait voté l'adresse, dut renoncer à y parvenir.

Le vote du budget, en juillet, ramena la question des affaires extérieures sur le tapis. Mais le Storthing ne crut pas devoir persister dans son vote de l'année précédente. Le budget diplomatique fut voté à 69 voix contre 45, et celui des consulats à 92 contre 42, à la seule condition que les postes diplomatiques et consulaires ne seraient pourvus qu'à titre provisoire : condition qui n'a pas grande portée, tous les fonctionnaires de ces services étant amovibles.

D'autres questions irritantes furent résolues à une très faible minorité, et dans un sens défavorable à l'Union. Ainsi la liste civile du roi avait été abaissée en 1893 de 336,000 couronnes à 256,000, et celle du prince royal de 80,000 à 30,000. Une proposition tendant à rétablir les anciens chiffres fut repoussée par 58 voix contre 56. De même, le budget de l'Université ne fut voté qu'à la condition que toutes les chaires seraient à la nomination du Storthing.

Un troisième essai fait par le roi, pour constituer un ministère, échoua encore, ce qui rendit impossible l'ouverture des pourparlers avec la Suède, que le Storthing avait subordonnés à l'existence d'un ministère travaillant de concert avec lui.

Préparatifs militaires. — Augmentation d'impots. — Extension du droit de vote. — Ministère de coalition. — La gauche du Storthing, qui avait jusqu'ici refusé les crédits militaires et contribué à affaiblir les forces défensives du pays, a tout à coup changé de tactique, et fait voter une dépense extraordinaire de 15,300,000 couronnes, dont 12,000,000 pour la flotte.

Les ressources ordinaires ne suffisant pas pour cette nouvelle charge, on contracta un emprunt de 12 millions de couronnes, et les impôts durent être augmentés. L'impôt progressif sur le revenu a fait l'objet d'une proposition.

L'extension du droit de vote, qui formait un des articles essentiels du programme de la gauche, n'a pu être réalisée, tous les projets ayant été successivement rejetés.

La session du Storhing a été close le 30 juillet.

Après la clôture de la session, il se produisit en Suède, dans l'opinion et dans la presse, un mouvement qui se traduisit par de nombreux articles et des adresses au roi, émanés de particuliers et de corporations. Peut-être est-ce à ce mouvement qu'il faut attribuer la formation, le 12 octobre, d'un nouveau ministère.

Ce ministère se compose de quatre membres de la droite, anciens membres du ministère Stang, de deux modérés, et de quatre membres de la gauche. Le chef du ministère de la justice est un professeur de droit à Kristiania, M. Hagerup.

H. Hamilton,
Professeur à l'Université de Lund.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Les emprunts d'État en droit international, par N. E. Politis docteur en droit. 1 vol. gr. in-8°, Paris, 1894. A. Pédone, 296 p., 7 fr. (1).

La fréquence des emprunts d'État et leurs conséquences souvent désastreuses constituent un des traits caractéristiques de la seconde moitié de notre siècle. Le désir de l'épargne de se placer à des taux largement rémunérateurs et l'intérêt manifeste des financiers ou des spéculateurs à s'interposer entre l'offre et la demande des capitaux pour en retirer la plus grande somme de bénéfices possible, tels sont les deux faits qui ont rendu de plus en plus facile la conclusion d'emprunts par différents gouvernements. D'autre part, l'administration de ces gouvernements n'ayant pas toujours été des plus habiles, et les emprunts contractés n'ayant pas toujours produit un avantage en proportion des charges qu'ils imposaient au pays débiteur, il en est résulté que souvent ces emprunts ont contribué à aggraver considérablement les embarras économiques et financiers de plusieurs pays, en les conduisant à l'impossibilité de tenir intégralement leurs engagements.

Ce sont toutes ces considérations qui rendent la question des emprunts d'État des plus actuelles et qui ont décidé M. Politis à nous fournir sur elle une intéressante étude d'ensemble. On y rencontre une solide éducation juridique, qui permet à l'auteur de soutenir généralement les idées qui sont les plus conformes à la conscience juridique du monde civilisé. Cette qualité maîtresse de son étude est corroborée par de nombreuses et opportunes expositions de faits historiques, ainsi que des citations instructives de littérature et de législation étrangères. On regrette seulement qu'une ponctuation très défectueuse vienne souvent gêner la lecture agréable et intéressante de ce livre.

L'auteur commence par un court historique, dans lequel il relève les traits saillants des emprunts d'État dans les siècles passés, et montre les différents moyens en usage pour se procurer de l'argent. Au fond, les procédés n'ont pas beaucoup changé de nos jours, et il n'y a guère sous ce rapport que des différences de détail et de forme.

Abordant ensuite l'étude des emprunts d'État dans les temps

(1) Cet ouvrage a obtenu une médaille d'or au concours des thèses de doctorat soutenues devant la Faculté de droit de Paris en 1894.

modernes, il l'expose dans l'ordre suivant : Considérant l'emprunt d'État comme un contrat, il en analyse les éléments et étudie successivement sa nature, son caractère, sa formation, les clauses qu'on y rencontre, les sûretés qui l'accompagnent et l'étendue des droits et des obligations qu'il engendre. Il examine en second lieu la capacité requise pour pouvoir conclure ce contrat. Puis, il s'occupe de l'exécution et de l'inexécution du contrat. Enfin, dans une dernière partie, il recherche sa sanction possible ; ce qu'on peut concevoir, ce qui a été proposé et ce qui répond le mieux à la nature des choses. Nous allons le suivre dans cet ordre.

I. — L'EMPRUNT D'ÉTAT CONSIDÉRÉ COMME CONTRAT. — C'est un contrat du droit international et régi par les règles de celui-ci toutes les fois, et c'est le cas le plus fréquent, qu'il intervient entre un État et des particuliers dont quelques-uns au moins appartiennent à une ou plusieurs nationalités différentes. Quel que soit, d'ailleurs, le pays d'émission, les règles à suivre sont généralement les mêmes.

L'auteur condamne avec raison les emprunts contractés pour combler les déficits budgétaires, et il conclut en énonçant une idée, sur laquelle il reviendra par la suite, à savoir qu'on doit tenir compte de la destination des fonds provenant des emprunts d'État pour déterminer en fait l'étendue des droits des créanciers, et, le cas échéant, le bien fondé de leurs réclamations ; idée excellente au point de vue moral, mais qui nous paraît d'une application peu aisée en pratique.

M. Politis se demande ensuite quelle est la nature de l'obligation créée à la charge de l'État emprunteur. Il constate qu'il n'y a pas de contrainte directe possible pour obliger cet État à payer, et il en conclut que ce n'est pas une obligation civile proprement dite. A ceux qui se récrient contre cette théorie, il fait remarquer que l'État, tout en contractant comme pourrait le faire un simple particulier, ne reste pas moins une personne morale souveraine, et qu'il est dès lors impossible de mesurer l'étendue des obligations qu'il contracte, en faisant abstraction de cette circonstance capitale. Les créanciers sont prévenus à l'avance, ils savent qu'ils font une opération aléatoire, et ils ne se font pas faute de s'assurer contre cet aléa en stipulant de gros intérêts ou des primes de remboursement.

N'est-ce pas alors une obligation naturelle ? Il semble que oui, puisque ce qui caractérise justement les obligations naturelles, c'est d'être dépourvues d'action. M. Politis cependant le conteste, par cette raison que l'État emprunteur n'a pas seulement la faculté mais le devoir de remplir son obligation. Mais n'en est-il pas de même pour une obligation naturelle ? Probablement il ne le pense pas, et, considérant cette obligation comme constituant une *dette d'honneur*, il la range, au point de vue de sa validité juridique, entre l'obligation civile et l'obligation naturelle.

Quant à la loi applicable à ce contrat, c'est la loi du débiteur, la loi de l'État emprunteur. M. Politis y voit la conséquence de la combinaison de ces deux idées, d'une part que la loi applicable à un contrat

en cas de conflit entre plusieurs lois, c'est la *lex loci contractus*, et de l'autre, que le contrat d'emprunt se forme chez l'État emprunteur. N'est-ce pas plutôt parce que, ainsi que le constatait en 1849 la Cour de cassation de France, ceux qui contractent avec un État se soumettent à sa loi, par le fait seul de leur engagement?

A la fin du chapitre sur la nature et le caractère du contrat d'emprunt, il est traité des emprunts d'État en temps de guerre. Il s'élève en pareil cas deux questions des plus délicates :

1) *Jusqu'à quel point la responsabilité d'un État neutre se trouve-t-elle engagée par suite d'un emprunt émis par un État belligérant sur son territoire?* — Point de doute lorsque l'État neutre y participe directement; l'emprunt présente alors le caractère d'un subside, et l'État neutre viole ainsi sa neutralité. Si, au contraire, l'État neutre se borne à permettre ou à tolérer l'émission sur son territoire, la question est assez complexe et il n'y a pas d'accord entre les internationalistes. M. Politis penche avec Bluntschli vers l'opinion qui tend à imposer aux États neutres une responsabilité de plus en plus grande.

2) *Peut-on considérer le produit de l'emprunt de l'un des belligérants comme contrebande de guerre, ce qui en rendrait le transport illicite et conférerait le droit de confiscation à l'autre belligérant?* — Même en supposant l'emprunt émis pour alimenter la guerre, comme l'argent n'est pas de ces choses qui servent exclusivement à la guerre, la question revient à se demander si l'on doit admettre ici la théorie de la contrebande relative ou accidentelle. Notre auteur le croit, et il ne manque pas de précédents historiques en faveur de cette opinion. Seulement, il existe des précédents tout aussi probants en faveur de la thèse contraire et qui concordent avec la tendance à proscrire la contrebande relative comme une coutume vieillie et abusive.

A l'occasion de la *formation du contrat* d'emprunt conclu à l'étranger, M. Politis passe en revue les législations des principaux États européens, soit au point de vue de la réglementation du marché financier, soit en ce qui concerne les différents impôts qui frappent les titres d'emprunt nominatifs ou au porteur. En France on prend certaines précautions destinées à assurer l'ordre du marché financier et la régularité des titres négociés, mais qui ne garantissent nullement la solvabilité de l'État emprunteur; ce qui écarte toute idée de responsabilité des autorités françaises envers les porteurs de titres cotés officiellement à la Bourse.

A l'égard des clauses que l'on peut rencontrer dans l'emprunt d'un État étranger, une question peut s'élever au point de vue de leur compatibilité avec l'ordre public d'un autre pays. En cas d'incompatibilité, l'emprunt ne pourrait être ni émis, ni négocié dans ce pays. La question pourrait se poser d'abord lorsque les intérêts stipulés sont à un taux supérieur au taux permis par la loi locale. Elle sera généralement tranchée dans le sens de la validité de la clause d'intérêts. C'est, en effet, d'après la législation du pays emprunteur qu'il

convient d'apprécier cette clause, puisque c'est sa situation qui détermine les risques courus et par conséquent aussi le taux stipulé. Or, l'emprunt est ordinairement autorisé par une loi de l'État débiteur.

Une question analogue peut se poser en ce qui concerne les emprunts émis avec des obligations à lots. Faudra-t-il les repousser dans les pays dont la législation interdit les loteries? L'auteur le pense, par cette raison que l'ordre public est en pareil cas plus intéressé que dans le précédent à ce qu'une telle prohibition soit considérée comme absolue. Mais en admettant même cette prémisse, ne peut-on pas distinguer entre la loterie pure et simple et l'emprunt à lots, puisque, ce qui domine dans celui-ci c'est le placement sérieux, et que le gain aléatoire n'y est qu'à titre accessoire? M. Politis lui-même n'est plus aussi sévère pour les emprunts qui comprennent des primes de remboursement, auquel cas les obligations émises au-dessous du pair sont remboursables au pair dans un délai plus ou moins long par tirage au sort. Il est vrai qu'alors le sort ne fait que fixer le terme auquel le gain déjà acquis sera payé au lieu d'être la condition de l'acquisition même du gain. Cependant, il n'y a pas moins gain aléatoire résultant précisément de la longueur inégale des termes; seulement, ce gain n'a toujours qu'un caractère accessoire.

A propos des *sûretés* qui accompagnent le contrat d'emprunt, il convient de distinguer entre la garantie qui porte sur les revenus généraux de l'État, et qui n'a aucune valeur particulière, et l'affectation spéciale d'une ou plusieurs catégories de revenus. Sans doute, le contrat étant d'une nature particulière, notamment au point de vue des moyens de contrainte des créanciers envers le débiteur, la sûreté qui l'accompagne participe à cette même nature, et les porteurs de titres ne peuvent pas en cas d'inexécution saisir les revenus affectés. Seulement, l'adjonction d'une telle sûreté aggrave la responsabilité morale de l'État qui porterait atteinte aux droits des créanciers, et crée une certaine situation privilégiée en faveur de ces créanciers, dans le cas où l'État débiteur, se trouvant dans l'impossibilité de remplir intégralement ses engagements, conclurait un arrangement avec la masse de ses créanciers. M. Politis dit qu'il y a en pareil cas une *double dette;* mais il est évident qu'il ne faut pas prendre cette locution trop à la lettre, et qu'il entend par là simplement une dette renforcée.

Quant au cautionnement d'un État étranger, il est clair qu'il ne saurait exister qu'en vertu d'une déclaration formelle de la part du garant. C'est ainsi qu'en cas de protectorat, il est difficile de rendre l'État protecteur responsable des emprunts de l'État protégé, en l'absence d'une garantie formelle.

Enfin, dans un dernier chapitre intitulé *De l'étendue des droits des créanciers et des obligations du débiteur*, l'auteur examine les questions suivantes :

1° *Droit des créanciers et obligations du débiteur.* — Les créan-

ciers ont le droit d'exiger la fidèle exécution des clauses du contrat, tant que la situation financière de l'État reste la même. M. Politis ajoute, avec raison, que toute modification apportée aux conditions primitives du contrat doit avoir lieu d'un commun accord. Mais devrait-on en dire autant lorsque, la nécessité d'une modification équitable et appropriée aux circonstances étant devenue évidente, les créanciers ou leurs représentants refuseraient à s'y prêter pour forcer l'État débiteur à souscrire à des conditions léonines? La réponse à cette question découlerait de cette idée que si l'on a le droit d'exiger la bonne foi chez l'État débiteur, on doit l'exiger également chez les créanciers.

2° *Sauvegarde des droits des porteurs en cas de vol ou de perte de leurs titres.* — Il faudra appliquer en principe la loi du pays où les titres ont été volés ou perdus, sauf dans les cas où son application apporterait quelque préjudice à l'État débiteur.

3° *Changement de régime, de gouvernement ou de constitution.* — L'emprunt obligeant l'État lui-même, il en résulte que de tels changements, survenant après son émission, ne sauraient influer aucunement sur les engagements valablement contractés par ses représentants réguliers. Il y a sur ce point assentiment unanime de tous les internationalistes. En dehors de la raison juridique (*Forma civitatis mutata, non mutatur ipse populus* disait Bynkershoek), il y a pour cela une raison d'utilité : celle de la nécessité d'assurer une certaine confiance à l'égard de ceux que le droit des gens considère comme les représentants réguliers des États.

4° *Incorporation, partage ou démembrement de l'État emprunteur.* — La question de la répartition, en pareil cas, de la charge de sa dette publique est résolue en pratique par les traités. Il est sans doute légitime qu'une portion de la dette soit mise à la charge de la partie de l'État qui s'en est détachée. Mais, en l'absence d'un règlement conventionnel, faudra-t-il en dire autant pour ce qui concerne les obligations non locales ? Les auteurs ne paraissent pas bien d'accord sur la question ainsi posée. Quant à la base de la répartition, lorsqu'il y aura lieu d'y procéder, ce seront les impôts payés qu'il sera le plus naturel de prendre en considération.

5° *Responsabilité des personnes par l'intermédiaire desquelles se conclut ordinairement l'emprunt.* — En dehors des règles du mandat, leur responsabilité personnelle peut se trouver établie notamment par suite d'un engagement résultant implicitement du contrat ou des publications qu'ils ont lancées (question de fait). De plus, leur responsabilité peut se trouver engagée pénalement, s'ils se sont rendus coupables ou complices d'un délit d'escroquerie ou d'abus de confiance. Enfin, ils peuvent être tenus de répondre de leurs actes en vertu du principe général consigné dans l'article 1382 du Code civil français. Toutes ces questions ont été soulevées devant les tribunaux français, il y a quelques années, dans deux affaires désormais célèbres, celle des emprunts péruviens et celle des emprunts du Honduras

II. — DE LA CAPACITÉ REQUISE POUR ÉMETTRE UN EMPRUNT D'ÉTAT. — Pour pouvoir contracter un emprunt d'État, un gouvernement doit avoir la capacité nécessaire pour obliger le pays représenté, ce qui est réglé par la législation intérieure de chaque pays. Si l'opération était irrégulière, elle n'engagerait pas la nation, si ce n'est dans la limite du profit qu'elle en a tiré.

La question de la capacité est surtout intéressante en ce qui concerne les États qu'on appelle *mi-souverains* et les États *protégés*. Aux premiers l'autorisation du suzerain est nécessaire pour pouvoir contracter valablement un emprunt. Quant aux seconds, lorsque le consentement de l'État protecteur n'est pas requis par l'acte même qui établit le protectorat, il semble que leur capacité reste intacte. Dans les deux cas cependant ne conviendrait-il pas de distinguer suivant l'origine de la mi-souveraineté ou du protectorat, suivant qu'il s'agirait d'un État antérieurement souverain ou au contraire d'une portion d'État qui fait le premier pas vers l'affranchissement ? Dans le premier cas la souveraineté subsisterait intacte sur tous les points non prévus par le traité, et ce serait le contraire dans le second.

Quant à la validité des emprunts conclus par un gouvernement pendant une guerre civile, elle dépend de la question de savoir si ce gouvernement jouit dans le pays d'une autorité de fait suffisante pour pouvoir être considéré comme représentant régulièrement l'État. C'est ainsi que la validité en soi de l'emprunt de Dom Miguel paraît dépendre de la question de savoir si celui-ci, qui s'est comporté comme le souverain du Portugal de 1828 à 1833, pouvait être considéré à l'époque de l'émission (en 1832) comme représentant régulièrement le Portugal.

Cette solution est la plus conforme à la manière dont le droit des gens envisage les gouvernements. Mais M. Politis la trouve sans doute trop simple et il propose à sa place la théorie ingénieuse que voici. Il pense qu'on doit d'abord rechercher le caractère de l'emprunt et la destination des fonds. Dans le cas où l'emprunt n'aurait servi qu'à alimenter la guerre civile, ce serait un emprunt affecté d'une condition suspensive, qui n'obligerait la nation que dans le cas où le parti qui l'a émis réussirait dans son entreprise. La distinction initiale, entre les emprunts qui servent les intérêts vitaux et les besoins sérieux du pays et les autres, paraît excellente en elle-même. Mais la circonstance que l'emprunt est émis par le parti au pouvoir ou par le parti en révolte est-elle aussi dépourvue d'intérêt qu'il faille, avec M. Politis, n'en tenir aucun compte ? Puis, ce caractère d'emprunt affecté de cette condition suspensive ne paraît-il pas un peu contraire à la nature des choses ? Il y a pour les bailleurs de fonds une *opération aléatoire*, et on comprend qu'*en fait* le parti qui réussit mette finalement l'emprunt à la charge de la nation. Est-ce à dire qu'il faille transformer cela en une théorie juridique qui serait celle de l'emprunt conditionnel ?

Dans l'intéressant exposé de la question de l'emprunt de Dom Miguel, M. Politis indique incidemment une idée qu'on lit avec grand plaisir et que l'on nous permettra de citer textuellement. « On doit remarquer, dit-il, que les porteurs de titres de l'emprunt Dom Miguel étaient en général peu intéressants... », la plupart « étaient des spéculateurs ayant acheté leurs titres à vil prix, plusieurs années après l'émission, et qui voulaient profiter de la faiblesse d'un petit gouvernement pour se faire rembourser à leur valeur nominale des titres sans valeur ou à peu près ». Nous aurions aimé voir M. Politis insister davantage sur ce point dans une autre partie de son étude. Ces spéculateurs peu intéressants ne se sont pas révélés seulement à l'occasion de l'emprunt Dom Miguel, et il n'aurait peut-être pas été inutile d'examiner un peu leur situation, ne serait-ce que pour préciser la valeur des réclamations dans lesquelles ils ne cherchent que trop souvent à intéresser leurs gouvernements.

III. — DE L'EXÉCUTION ET DE L'INEXÉCUTION DU CONTRAT. — En dehors des cas où l'État emprunteur réduit le capital ou les intérêts de l'emprunt, le contrat n'est pas non plus entièrement exécuté :

1) Lorsque, dans l'impossibilité de continuer le service régulier de l'emprunt en espèces, le gouvernement de l'État emprunteur procède à la *capitalisation des paiements* en délivrant des certificats représentatifs des sommes dues.

2) Lorsqu'une interdiction de remboursement pendant un certain délai ayant été stipulée, le gouvernement procède à une *conversion* avant l'expiration de ce délai.

3) Lorsqu'il *supprime les impôts affectés* à la garantie des droits des créanciers, sans en offrir l'équivalent.

4) Lorsque les coupons de l'emprunt sont frappés de *taxes* spéciales, ou même de taxes qui frappent toutes les valeurs mobilières, mais alors qu'une exemption de toute taxe avait été stipulée.

5) Lorsque les paiements ont lieu en une *monnaie* ou à une *échéance* différentes de celles primitivement convenues.

Mais il ne semble pas qu'il y ait juridiquement violation des engagements résultant du contrat, lorsqu'un emprunt pur et simple et sans gage spécial a été suivi d'un emprunt avec sûretés. Toutefois, ce point a été contesté par des économistes renommés.

Théoriquement, le gouvernement qui se trouverait dans l'impossibilité de remplir ses engagements devrait le déclarer immédiatement, se mettre en état de liquidation et s'efforcer d'arriver à une entente avec ses créanciers au moyen de concessions réciproques. Le souci de son honneur et de son crédit l'y pousserait. Malheureusement l'optimisme, qui anime généralement ceux qui président aux destinées des nations, les détermine au contraire à préférer des combinaisons et des biais pour ne pas exposer un présent qui n'est pas encore trop mauvais, et dans l'espoir que l'avenir sera meilleur. Une fois sur cette pente, les fautes souvent s'accumulent, généralement avec l'aide funeste du régime parlementaire mal compris, et c'est ainsi que l'État emprunteur peut se trouver en état de banqueroute, même en l'absence

de toute intention malhonnête de la part de ses gouvernants. Les créanciers ne manquent pas alors, dans leurs réclamations, de perdre de vue les conditions exactes dans lesquelles s'est trouvé l'État emprunteur et de vouloir l'accabler de toutes les fautes et de tous les crimes. Cette prédisposition entrave naturellement la conclusion d'un arrangement.

Lorsque celui-ci est finalement accepté par le gouvernement et par la majorité des créanciers, il devient définitif et remplace les conditions primitives du contrat d'emprunt. Il faut cependant remarquer que les créanciers ne sauraient raisonnablement se refuser à tenir compte des circonstances et persister dans des prétentions exagérées et en disproportion avec ce que le gouvernement peut accorder. Celui-ci, devant avant tout penser à l'intérêt de son pays, ne saurait rester à leur merci, et il est difficile de lui refuser le droit de prendre alors seul les mesures que les nécessités de la situation comportent, en éclairant loyalement l'opinion publique sur les conditions dans lesquelles il s'est trouvé.

Habituellement, les créanciers se font représenter par des *Syndicats* composés de mandataires, dont c'est souvent la spécialité et qui se font généralement désigner eux-mêmes. M. Politis indique ces syndicats d'un mot. Nous aurions aimé le voir insister davantage sur leur formation et leur valeur juridique, questions qui n'ont pas laissé parfois de préoccuper les gouvernements.

L'auteur explique ensuite comment les choses se sont passées dans les principaux cas d'inexécution de contrats contemporains, en Espagne, au Portugal, dans la République Argentine et en Grèce.

Au sujet de ce dernier pays, nous avons été étonné de voir M. Politis parler avec persistance de la *suppression* des garanties qui affectaient certains emprunts, mot assurément inexact, puisque le gouvernement hellénique a répété à différentes reprises qu'il ne s'agissait que d'une *suspension provisoire* (que les circonstances avaient rendue inévitable), jusqu'à la conclusion d'un arrangement avec les créanciers (1), et que M. Politis lui-même semble lui reconnaître ce caractère dans une autre partie de son étude (V. p. 224). Il nous semble aussi que M. Politis condamne un peu trop sommairement la distinction que la loi grecque du 10-22 décembre 1893 a dû faire entre les emprunts intérieurs, qui continuent d'être payés au pair, et les emprunts extérieurs, réduits à 30 0/0. D'abord, la circonstance que les premiers sont payés en papier monnaie et que leur service représente à peine le huitième de la somme totale, atténue singulièrement l'importance de la distinction. De plus, le reproche de favoriser les nationaux ne saurait être sérieusement soutenu, puisque la plus grande partie des titres des emprunts extérieurs se trouve aux mains de Grecs, et que la mesure prise a été impérieusement dictée par la nécessité de prévenir un événement qui aurait nui à la masse des créanciers : la chute de la

(1) V. notre étude sur la Protection des créanciers d'un État étranger dans le *Journal du droit international privé*, 1894, p. 511 et s. et notamment p. 513.

Banque nationale, créancière de l'État pour une somme considérable.

IV. — SANCTION DU CONTRAT. — L'auteur aborde ici la partie la plus importante et la plus délicate de son étude. Il examine successivement les différentes sanctions qui ont été proposées ou appliquées et conclut en indiquant celle qui lui paraît la plus conforme avec les idées du droit des gens, au point de vue desquelles il convenait de se placer.

Il n'admet pas, et avec raison, la *compétence des tribunaux étrangers*, à statuer sur les difficultés nées de l'inexécution d'un emprunt d'État. Les tribunaux auraient, en effet, à apprécier les actes d'un gouvernement étranger, (ce qui serait contraire au droit international), et les éléments d'appréciation leur feraient défaut.

Mais, si les tribunaux étrangers sont incompétents, faut-il en dire autant des tribunaux du pays emprunteur ? M. Politis le pense et ne leur reconnaît guère que le rôle d'arbitre pour l'interprétation des clauses du contrat. Nous aurions à sa place osé émettre un avis un peu différent. Si, en effet, en règle générale les créanciers d'un État peuvent demander justice devant les tribunaux administratifs de cet État, pourquoi en serait-il autrement des porteurs de titres d'emprunts ? En admettant même, avec M. Politis, que le contrat exclut tout moyen de contrainte directe, est-ce que les tribunaux nationaux ne sont pas bien placés pour apprécier la situation de leur gouvernement ? Tout en proclamant le droit des créanciers, est-ce que leur sentence ne pourra pas contribuer à éclaircir cette situation, à indiquer, au moins dans ses considérants, la mesure du possible et les circonstances atténuantes de la conduite du gouvernement, et, par son effet moral sur les deux parties en présence, à faciliter ainsi l'entente avec les créanciers, dont le mauvais vouloir ne s'explique souvent que par l'ignorance et l'idée de mauvaise foi qu'ils imputent *a priori* au gouvernement failli ? Nous ne pensons pas que dans la généralité des pays civilisés il y ait des juges qui puissent oser rendre une sentence manifestement inique. Le patriotisme donc, à raison duquel on peut suspecter les tribunaux nationaux, ne pourrait que les amener à atténuer les griefs dont l'aigreur entrave toute entente rapide. Ce rôle des tribunaux nationaux contribuerait peut-être à diminuer les solutions plus ou moins utopiques qui ont été proposées comme sanction du contrat d'emprunt.

Quant à l'*intervention* des États dont ressortissent les créanciers, malgré quelques avis favorables, M. Politis se rallie à son tour à l'avis de la généralité des internationalistes qui, la considérant comme une atteinte à la souveraineté et à l'indépendance des États, la restreignent à des cas très exceptionnels (dans l'espèce, ces cas seraient notamment ceux d'une mauvaise foi évidente). C'est l'opinion émise au nom du gouvernement britannique par lord Palmerston, dans sa célèbre dépêche de janvier 1848, et qui a été depuis partagée en maintes circonstances par les gouvernements européens (1), qui ont

(1) Cette manière de voir se retrouve également dans la conclusion d'un rapport présenté au Sénat français en 1862.

une tendance à n'intervenir pour la protection de leurs nationaux à l'étranger que dans des cas d'une gravité exceptionnelle (1).

Ce qui est vrai pour l'intervention diplomatique l'est *a fortiori* pour *l'ingérence étrangère* qui n'est, du reste, qu'une des formes de l'intervention. Si, pour des raisons spéciales, que M. Politis ne manque pas d'indiquer, cette ingérence a pu se produire dans certains cas exceptionnels (pour l'Empire ottoman et ses dépendances), ces cas ne sauraient aucunement constituer un précédent de nature à autoriser une atteinte aux principes du droit international. M. Politis étudie ces cas (qui sont, par ordre chronologique, celui de la Tunisie, celui de l'Égypte et celui de la Turquie), et estime que l'ingérence étrangère y a produit de bons effets. Nous ne saurions être tout à fait de son avis en ce qui concerne la Turquie, pour laquelle nous nous bornons à signaler l'intéressant exposé de sa situation publié dans le *Monde économique* (V. le n° du 13 octobre 1894).

Enfin, M. Politis examine et réfute judicieusement différentes propositions faites pour établir une sanction des emprunts d'État. (Arbitrage international, commissions de liquidation, attribution de compétence aux tribunaux étrangers par leur législation nationale, mesures prises au moment de l'émission, etc.).

Il conclut en observant que la sanction qui paraît la plus conforme à la nature des choses et pratiquement la plus efficace, ce sont le *discrédit* et le *déshonneur* encourus par l'État qui ne remplit pas intégralement ses engagements ; leurs conséquences économiques inévitables constituent une sanction bien plus puissante que l'emploi direct d'une force quelconque. C'est une sanction qui agit d'une manière sûre et implacable ; toute autre risquerait d'aller à l'encontre de son but, soit en compromettant gravement l'avenir économique du pays, soit même en provoquant des troubles et des complications immédiatement nuisibles aux intérêts des créanciers. Nous avons été heureux de rencontrer dans le livre de M. Politis cette conclusion, qui est celle à laquelle nous avons nous-même abouti dans une autre occasion (2).

MICHEL S. KEBEDGY,
Docteur en Droit.

(1) V. les récentes déclarations du baron de Marschall, secrétaire d'État aux affaires étrangères de l'Empire Allemand, dans la séance du Reichstag du 14 janvier 1895.

(2) Dans une intéressante étude parue récemment (*Der Staatsbankerott und die moderne Rechtswissenschaft*, Berlin, 1895), M. Meili, professeur de droit international privé à l'Université de Zurich, préconise l'institution d'une Cour judiciaire internationale, comme un des moyens de nature à remédier aux conséquences préjudiciables des banqueroutes d'État. Nous comprenons que M. Meili ne trouve pas la conclusion de M. Politis complètement satisfaisante pour les intérêts privés ; mais nous le trouvons injuste lorsqu'il doute de l'indépendance des opinions de ceux qui se sont rencontrés dans cette conclusion en examinant la question au point de vue du droit international public.

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES FRANÇAIS

Nouvelle revue. *Année 1895*.

I. — GUSTAVE CUNÉO D'ORNANO. — **Gambetta plébiscitaire** (liv. du 15 février 1895, p. 811-828). — M. Cunéo d'Ornano rappelle que le 5 avril 1870, devant le Corps législatif de l'Empire, Gambetta réclamait pour la nation le pouvoir constituant, répudiait le parlementarisme anglais, et déclarait que « le plébiscite est une sanction désormais nécessaire dans les sociétés qui reposent sur le droit démocratique ». Gambetta était plébiscitaire parce qu'il était républicain. Comment le suffrage universel serait-il souverain s'il ne pouvait agir que par délégation, parler que par mandataires? Montesquieu est d'accord avec Rousseau pour dire que le peuple « doit faire par lui-même tout ce qu'il peut bien faire ». La Révolution française avait répudié les principes constitutionnels anglais; plusieurs constitutions furent plébiscitées et l'une d'elles, celle de 1793, donnait au peuple un rôle direct dans la confection des lois. Si l'idée plébiscitaire disparaît des textes constitutionnels en l'an VIII, elle est conservée par le parti républicain : elle reparaît au grand jour en 1848. Les plébiscites napoléoniens n'avaient pas tellement écœuré le parti républicain que celui-ci n'ait consulté le 3 novembre 1870 la population parisienne. Comment le parti républicain, et avec lui Gambetta a-t-il pu accepter la constitution monarchique et parlementaire de 1875, sacrifier ainsi la logique et les principes, déserter la tradition républicaine? Mais on y reviendra!

II. — Mlle JEANNE E. SCHMAHL. — **Le préjugé de sexe** (liv. du 1er mars 1895, p. 125-134). — Mlle Schamhl s'attache exclusivement à montrer que la science moderne ne confirme pas, soit au point de vue des mensurations crâniennes, soit au point de vue de la physiologie, l'idée d'une infériorité intellectuelle de la femme.

III. — X. — **Paris et la province : le malentendu** (liv. du 15 mars 1895, p. 233-248). — Les origines de ce malentendu sont lointaines; les causes sont diverses : économiques, géographiques, politiques. Il éclate surtout lorsque se pose la question de la décentralisation; œuvre nécessaire pour entretenir la vie dans le corps social. Par malheur l'homme d'État est par définition un centralisateur. Il faudra cependant céder devant les revendications provinciales.

Paris se pose comme le fournisseur universel et nécessaire de la province, comme l'agent du progrès, le centre de toute activité. La province invoque sa sagesse, sa probité et réclame la gestion de ses propres affaires; elle montre que l'exode des populations rurales vers les villes, vers Paris en particulier, a donné aux questions sociales une acuité extraordinaire. Eh bien! il faut reconnaître, mais non confondre et annihiler, les forces très diverses mais toutes indispensables à la vie nationale que récèlent et Paris et chacune de nos provinces. Il

faut donner à toutes le moyen de se développer. Pour cela la décentralisation, qui, sous la création artificielle des départements retrouvera, aisément les traits non effacés des vieilles provinces françaises, sera utile; il faudra aussi que les provinces s'efforcent de se donner une vie plus intense et plus personnelle, en retenant chez elles les meilleurs de leurs fils au lieu de les envoyer elles-mêmes à Paris. Déjà quelque chose a été fait dans cette voie : la presse départementale a son domaine propre, les universités régionales tendent à se constituer, les sociétés savantes de province travaillent plus activement et mieux. La décentralisation administrative et politique aura de plus rudes difficultés à vaincre dans les préjugés et la routine.

IV. — PAUL DESCHANEL. — **Valeur, capital, salaire** (même liv. p. 261-268). — Les idées fondamentales du socialiste marxiste, issues comme d'ailleurs celles de l'ortodoxie économique des théories économiques du XVIIIe siècle, sont radicalement fausses. Les socialistes ramènent l'idée de valeur à celle de travail, négligeant l'utilité et la rareté de l'objet. De là ils déduisent que le capital se forme aux dépens du travail que l'ouvrier fournirait au delà de ce qui est nécessaire ; ils oublient non seulement l'entrepreneur mais encore le service que rend au travail manuel le capital sans lequel aucune production n'est possible. Quant à la célèbre loi d'airain des salaires, elle est si ouvertement démentie par les faits que plusieurs autorités socialistes l'abandonnent comme « une arme rouillée. »

V. — LÉON BOURGEOIS. — **Questions sociales : la solidarité** (livr. du 15 mars, p. 390-398, du 1er avril, p. 640-648, du 1er mai, p. 168-178, du 15 mai, p. 387-398). — L'idée de solidarité tend à devenir une doctrine qui rencontre des adhérents un peu dans tous les partis. C'est qu'elle est la résultante de deux forces longtemps opposées : la méthode scientifique et l'idée morale.

Les économistes orthodoxes qui repoussent toute intervention de l'État, les socialistes qui la veulent universelle doivent au moins accorder deux points : l'un c'est que les phénomènes économiques et sociaux obéissent à des lois naturelles ; l'autre c'est que l'homme, être de conscience autant que d'intelligence, ne peut assister indifférent au jeu de ces lois naturelles. S'il ne peut pas refaire le monde, il peut essayer, dans le but d'assurer à chacun la meilleure condition possible, de résoudre par la méthode scientifique la question des rapports de l'individu et de la société.

La thèse purement individualiste a paru d'abord trouver un argument décisif dans les sciences naturelles, dans les lois de la concurrence vitale dont la concurrence économique n'est qu'une forme. Mais les sciences naturelles ont enseigné aussi la loi de solidarité et de dépendance réciproque à laquelle l'homme n'échappe pas. Cette deuxième loi ne contredit pas la première, elle la complète et toutes les deux réciproquement limitées sont nécessaires à toute évolution. La loi synthétique de l'évolution biologique universelle, c'est le concours des actions individuelles dans l'action solidaire. L'association et la coordination des forces individuelles permettent seules le développement de la vie ; plus elles seront parfaites, plus la vie sera intense. La solidarité résulte donc de la méthode scientifique. Mais comment les réalisera-t-elle parmi les hommes, êtres intelligents et libre? Et quelle sera sa valeur morale, comme règle déterminante des droits et des devoirs?

Si la notion du bien et du mal est une nécessité, l'opération intellectuelle par laquelle l'homme s'efforce de définir le bien et le mal est du domaine de la raison, ses résultats se modifient à mesure que la raison se détermine et s'éclaire. D'où le conflit relevé entre certaines institutions et les idées morales mises au jour par le progrès. Pour rétablir la paix sociale, il faut rétablir l'accord.

Or les lois de la solidarité naturelle des êtres, en montrant que l'homme n'est point un être isolé, ayant en lui même sa fin unique, mais qu'il a avec son milieu et son temps, le passé et l'avenir de la race de multiples rapports ont puissamment réagi sur les idées morales. Elles ont en même temps détruit l'idée abstraite de l'État considéré comme un être et comme tel, sujet de droits : la société n'est pas comme une société commerciale distincte des hommes qui la constituent en vue d'en relever des avantages tout en contribuant aux charges. La loi positive ne sera que l'expression pratique d'une formule de répartition équitable des profits et des charges de l'association.

Ainsi conçue, elle ne gênera pas la liberté individuelle; car la société ne pouvant progresser que par le progrès des individus, la liberté de chacun ne sera restreinte que par la liberté nécessairement égale d'autrui. Ici commencent les devoirs de l'homme en société, lesquels, au lieu d'être promulgués par une autorité supérieure, ne sont que la reconnaissance d'une dette fondée sur les services retirés de l'association. Telle est l'idée qui donne au devoir social son fondement moral, son caractère, ses limites et ses garanties. Il en découle l'égalité de droits entre les hommes ; car, dans les inégalités individuelles persiste la qualité d'homme, qui a moralement la même valeur pour tous et qui défend d'aggraver par la loi les différences que la nature à créées.

L'homme n'est pas seulement débiteur de ses contemporains : il l'est aussi des ancêtres, car tout ce qui sert à sa nourriture matérielle et spirituelle, il le doit aux travaux des générations qui l'ont précédé. Cette dette sera acquittée entre les mains des descendants par la conservation et l'accroissement des progrès accomplis.

Ainsi la liberté humaine est grevée d'une double dette ; l'homme doit à la société sa part dans l'échange des services et sa part dans la contribution pour le progrès. La répartition de ces dettes sera équitable si tous hommes, membres de la société, y participent à titre égal.

De l'idée de dette, découle naturellement l'idée de sanction positive.

La solidarité qui oblige les associés réciproquement trouve donc en elle-même ses lois. Cette doctrine conduit à une théorie d'ensemble des droits et devoirs de l'homme dans la société. Elle est satisfaisante au point de vue scientifique et au point de vue moral, et répond aux nécessités de la conscience comme aux nécessités de la raison.

On en verra les applications ; mais dès à présent on aperçoit que cette doctrine maintient l'égalité et la liberté et qu'au devoir moral de charité formulé par le christianisme, à la notion abstraite de la fraternité républicaine, elle substitue une obligation quasi-contractuelle, développant ainsi la théorie politique et sociale de la Révolution française.

Revue bleue. *Année 1895.*

I. — PAUL MIMANDE. — **Les élections à la Guyane** (n° 1, p. 27-32). — Elles sont une parodie politique, et le bruit qu'à soulevé en France le procès de Toulouse a dû singulièrement étonner les citoyens français, nègres pour la plupart, de la Guyane, pour lesquels ces fraudes font partie du fonctionnement habituel du suffrage universel. D'ailleurs l'élection se fait plutôt dans la rue, par acclamation, et les femmes y jouent un rôle important sinon le premier. La période électorale ressemble à celle du carnaval. N'y a-t-il pas eu quelque excès à émanciper d'un coup et à doter de droits politiques les nègres qui n'en

demandaient pas tant, et à créer des conseils municipaux et généraux dont les membres comme les électeurs n'ont aucune connaissance administrative? N'a-t-on pas mis la charrue avant les bœufs, les droits avant l'instruction?

II. — MAURICE SPRONCK. — **La question de la misère.** — I. *L'assistance publique* (n° 3, p. 66-70). — II. *L'assistance privée* (n° 5, p 131-134). — La question n'est pas nouvelle et sans doute elle ne recevra jamais une solution complète. Constatons d'abord que la société doit protection au citoyen contre la misère, au même titre que contre les attentats à l'existence. Il faut ensuite convenir que l'État ne retire pas des sommes énormes employées par l'Assistance publique un profit suffisant. La faute en est en premier lieu au nombre excessif des fonctionnaires de cette administration ; ils coûtent beaucoup et agissent lentement. Il faut tenir compte des influences politiques qui procurent un secours comme une place, des insuffisances de l'inspection à domicile, des fraudes dont le concierge est souvent le complice intéressé. Enfin, l'Assistance publique est obligée de procéder par mesures générales, dont les motifs sont excellents, mais qui sacrifient nombre de cas intéressants. Et voilà comment l'argent se gaspille, et comment des misères dignes de sympathies et de secours sont méconnues par l'Assistance publique.

L'assistance privée tombe dans l'excès, le luxe, la sensiblerie, et d'autres défauts. Elle tarit chez le pauvre l'initiative et l'effort ; par délicatesse, elle le laisse penser qu'il est chose sacrée, que l'aumône n'est qu'une restitution, elle en fait un mauvais pauvre, qui préfère les ressources louches et les expédients honteux au travail. Elle démoralise aussi le riche en lui donnant trop souvent l'occasion de constater que ses bienfaits sont mal placés. Enfin elle aussi gaspille des sommes considérables. Autre chose. Si l'Assistance publique est trop centralisée, l'Assistance privée est éparpillée et pour autant perd de son efficacité. Jalouse de son autonomie, craintive de la concurrence, confessionnelle, politique, elle s'est longtemps refusée à toute organisation. Pourtant on y vient peu à peu, la sensiblerie fait place au sang-froid, une réglementation générale s'ébauche. Que l'opinion publique encourage ces premiers efforts.

III.— DE RIVALIÈRE.— **La Société contemporaine. Le Noble** (n° 12, p. 354-359, n° 15, p. 492-409). — Depuis la nuit du 4 août, il n'y a plus de noblesse ; il y a des nobles encore et plus que jamais, et très différents des nobles d'Ancien Régime.

Ce qui caractérise le noble contemporain, c'est son oisiveté, son dégoût du travail. Le noble primitif ne travaille pas, il est soldat. Sa fonction lui a été enlevée par la royauté, et la royauté, par amour du despotisme impartagé, l'a empêché de jouer auprès des peuples un autre rôle : faute grave dont la royauté fut la première à porter la peine. Donc, le noble est oisif. Son éducation, les exemples qu'il a sous les yeux, les préventions contre la plupart des professions le confinent dans les occupations purement mondaines : chasse, sport, toilette, bals. L'entrée au club complète son initiation, le confirme dans ses idées, non sans contribuer à former son caractère.

Alors sonne l'heure solennelle du mariage, laquelle l'engage dans une existence uniformément partagée entre Paris et la campagne et remplie par les mille occupations futiles des désœuvrés. Le monde ne lui demandera pas d'accorder aux questions sociales, politiques, familiales, une attention studieuse ; il lui épargnera ainsi les déformations professionnelles, les préjugés des spécialistes. En revanche, il lui demandera une connaissance superficielle de tout, des opinions politiques et religieuses très nettes sinon très motivées, le mépris indiscuté des institutions modernes, et pour cela, il lui pardonnera facilement les fredaines amoureuses et même les irrégularités pécuniaires.

Il faut reparler du mariage qui conserve ou abâtardit les races. Or depuis le XVIIe siècle la noblesse consent à se mésallier. Mais tandis qu'autrefois le noble eût plus facilement admis que sa fille tombât en roture, aujourd'hui c'est l'homme qui cherche le riche mariage. Il choisit d'ailleurs ; à la bourgeoise et à l'américaine il préfère la juive, qui est formidablement riche, dont la famille est affinée par une longue présentation dans le monde et ne donne pas lieu de rougir, dont le père est titré le plus souvent. Et ainsi s'en va la pureté du sang ; dans peu de temps il n'y aura que des demi-bourgeois ou des demi-Yankees, ou des métis sémites.

Et la raison c'est que le vrai noble est pauvre. Les ressources que la royauté mettait à sa disposition ont disparu ; le pouvoir d'acquisition de la monnaie a diminué ; le taux de l'intérêt baisse sans arrêt ; pendant ce temps tous les besoins et toutes les dépenses augmentent. Certains se résignent : pour le fils, la vie rustique ; pour les filles, le couvent. Mais d'autres veulent jouir de la vie ; il faut de l'argent, ils le demandent aux affaires, auxquelles ils se livrent avec une ignorance et une naïveté terribles ; plus tard ils le demandent aux expédients les plus ingénieux et les plus étranges.

Le noble, ruiné, n'a plus d'influence politique. Sous prétexte de fidélité aux principes, il s'est désintéressé des affaires publiques ; il en a perdu la notion et le prouve par la maladresse qu'il déploie lorsque par cas il essaie de s'y mêler Le pays s'est détourné de lui et l'Église, qui se connaît en moribonds, a prononcé sur lui les dernières prières.

Son influence sociale enfin est morte ; il n'a pas gardé le contact avec le reste de la nation ; même lorsqu'il brigue et obtient les suffrages municipaux, les électeurs, que sa fortune foncière détermine quelquefois, refusent leur confiance à son inexpérience administrative et l'abandonnent lors des élections législatives.

Le noble cependant ne disparaîtra pas, ne fût-ce qu'à cause de la valeur marchande de ses parchemins. Il se réduira chaque jour davantage à un rôle décoratif, symbolisant l'idée d'une supériorité morale indépendante de la fortune et perpétuant tant bien que mal les traditions héroïques et désintéressées de la race.

IV. — PAUL MIMANDE. — **Questions pénitentiaires : la misère et le bagne** (n° 26, p. 813-817). — De ses visites et enquêtes en Nouvelle-Calédonie et en Guyane M. Mimande a rapporté quelques doutes sur le droit social de tuer et même de punir et la conviction que les criminels sont pour la plupart des malades qu'il faut mettre dans l'impossibilité de nuire et aussi qu'il faut essayer de guérir. Il a remarqué que les forçats se recrutent presque exclusivement dans les dernières couches sociales, qu'ils n'ont pas pour la plupart le sentiment de leur dégradation et qu'ils ne souffrent guère du bagne ni physiquement ni moralement. Or la destinée morale d'un homme est neuf fois sur dix affaire de milieu et d'éducation ; tel est devenu un forçat qui, dans une famille aisée, eût observé les lois et pratiqué la vertu. La société n'est donc pas toujours autorisée à faire d'un délinquant un forçat. Elle est en faute encore lorsqu'elle rejette dans la société, sans vêtements, sans argent, sans travail, le forçat qui a fini son temps et à qui souvent ne manque pas la volonté de rentrer dans le droit chemin.

Revue des Deux-Mondes (1).

I. — F. BRUNETIÈRE. — **Après une visite au Vatican** (livr. du 1er janvier 1895, p. 97-118). — M. Brunetière ne se range pas sans réserve parmi ceux qui vont proclamant « la banqueroute de la science », mais il entreprend de montrer « les faillites partielles » des sciences naturelles qui ne peuvent dire à l'homme ni ce qu'il est, ni d'où il vient, ni où il va, des sciences philologiques dont les recherches ont plus embrouillé qu'éclairé, des sciences historiques qui n'ont révélé aucune loi dans la marche des destinées humaines. Comme il nous faut pourtant une vie intellectuelle et morale, la religion a reconquis une partie du prestige que la science a perdu.

Il n'est pas étonnant que l'Église, encouragée par ses victoires antérieures et confiante dans sa faculté d'évoluer sans changer, songe à prendre la direction du mouvement.

L'initiative hardie et généreuse de Léon XIII proclamant l'indépendance de l'Église à l'égard des formes de gouvernement, s'occupant des questions ouvrières, préparant la réconciliation des diverses communions chrétiennes, a déjà rendu au catholicisme et plus généralement à la religion leur part d'action sociale.

Nous, cependant, que ferons-nous? Nous ne sacrifierons pas la science dont le domaine est absolument séparé du domaine religieux. Mais est-il possible de concevoir une morale qui ne soit pas religieuse? et n'est-il pas vrai que tout effort pour laïciser le morale n'a été qu'un déguisement de l'idée chrétienne? Si donc la démocratie ne peut se désintéresser de la morale ni se gouverner à l'encontre de la religion, il lui faut choisir entre les formes du christianisme. Et elle doit choisir le catholicisme : il est un gouvernement, il est une doctrine et une tradition par quoi s'éclaire le texte révélé, il est enfin une sociologie en ce qu'il établit entre tous les hommes une solidarité de charité; et, à tous ces points, sa supériorité sur le protestantisme est évidente.

Si à chacun de nous le catholicisme ne donnera ce que la science nous a refusé que dans la mesure où nous aurons la foi, socialement tombons d'accord avec lui que les sciences morales sont distinctes des sciences naturelles, que le dogme de la bonté naturelle est une illusion et que par suite la vertu n'est qu'une victoire de la volonté sur la nature, que la question sociale est avant tout une question morale qui ne se résoudra ni par la chimère de l'égalité intégrale entre les hommes, ni par l'exagération des droits de l'État, ni par la destruction de toute société.

L'accord sur ces points équivaut à une entente formelle ; la vanité de chacun ne doit pas y mettre obstacle. Car il faut vivre d'abord, et ce n'est ni le temps ni le lieu d'opposer le caprice de l'individu aux droits de la communauté, quand on est sur le champ de bataille.

II. — F. BRUNETIÈRE. — **Education et instruction** (livr. du 15 février 1895, p. 914-934). — Nos pères, qui nous valaient bien, n'avaient pas songé à distinguer l'éducation et l'instruction. La séparation s'est faite depuis que l'État a cru devoir assumer la charge de l'instruction publique, depuis que les encyclopédistes, ayant proclamé l'excellence de la nature, ont donné pour but à l'éducation de développer toutes les puissances d'un être, depuis que le plus mal élevé de nos écrivains a séparé violemment le droit de l'individu et le droit de la société.

Les pédagogues nous enseignent que l'objet propre de l'éducation est de former

(1) Paris, 15 rue de l'Université; bimensuelle ; 56 francs par an.

des hommes. Mais il y a beaucoup de sorte d'hommes, et les moyens éducatifs varient sans doute selon la sorte qu'on a en vue. Au fond, cependant, il y a en toute éducation un point fixe : contrainte individuelle en vue d'un gain social. Ceci apparaît aussi clairement quand il s'agit de former un athlète ou un homme du monde, un citoyen ou un soldat. La patrie et la société ont le droit de nous élever pour elles, ou plutôt elles y sont obligées, puisqu'elles ne peuvent subsister qu'à cette condition.

Il en résulte qu'il n'y a pas de rapport constant ni surtout nécessaire entre l'éducation et l'instruction, entre la moralité et l'ignorance. Et même, comme de nos jours l'instruction n'a qu'un objet d'utilité et non une culture désintéressée, comme elle est inspirée par l'individualisme le plus égoïste, comme elle se donne pour une arme magique dans le combat pour l'existence, elle s'éloigne constamment davantage de l'éducation qui continue de tendre au progrès pacifique de l'institution sociale. D'autres causes encore ont agi dans le même sens : l'abus des concours qui, entre tant de défauts, ont le tort trop méconnu de ne juger que les intelligences et nullement les caractères, des programmes vraiment surchargés, une composition trop exclusivement professionnelle du Conseil supérieur de l'instruction publique, le dédain des idées générales, une spécialisation trop hâtive.

Quel remède à ces maux ? D'abord, rétablir Dieu dans l'école, et par la grande porte, et sans l'affubler d'un pseudonyme. Réformer l'éducation et l'instruction des filles, trop semblables à celles des garçons, et qui devraient former des mères. Soigner le recrutement des professeurs et surtout celui, beaucoup plus important, des maîtres d'études. Enfin et principalement, renoncer à une éducation purement scientifique. Il y a des vérités métaphysiques, morales, historiques, esthétiques, critiques que les méthodes scientifiques ne peuvent atteindre. La science les néglige, quand elle ne les dédaigne pas, et mutile ainsi l'esprit humain. Elle affirme en soi-même une croyance infaillible et déshabitue l'esprit du doute critique, et le rétrécit, et aboutit en dernière analyse à l'intolérance d'un Calvin ou d'un Torquemada. On devra donc mesurer soigneusement la part qu'on laissera à l'enseignement scientifique.

Pour conclure, il faut répéter et faire pénétrer dans les esprits la phrase de Lemennais disant que le sacrifice est l'essence de toute vraie société. L'individualisme, voilà de nos jours l'ennemi de l'éducation comme il l'est de l'ordre social. Le détruire serait tomber dans un autre excès ; mais « durant de longues années encore, tout ce qu'on voudra faire pour la famille, pour la société, pour l'éducation comme pour la patrie, c'est contre l'individualisme qu'il faudra qu'on le fasse ».

III. — ANATOLE LEROY-BEAULIEU. — **Le règne de l'argent. IV. Les grandes compagnies. L'État et le collectivisme** (livr. du 15 février 1895, p. 762-737). — La concentration des forces économiques se fait, non aux mains de quelques individus ou familles, mais dans les sociétés anonymes. Et n'en déplaise aux socialistes, les sociétés par actions n'ont rien du collectivisme ; par leur but, par leur composition, par leur organisation tout entière, elles en sont l'opposé. Au lieu de lui frayer la voie, elles lui barrent la route.

Elles ne peuvent naître et grandir que dans les pays où la richesse est très divisée. Elles demeurent l'élément démocratique de l'industrie et de la finance. Elles représentent un moteur essentiel du progrès social, l'association Malheureusement le fisc les traite rigoureusement, injustement même, car la taxe sur le revenu des valeurs mobilières vient s'ajouter aux impôts que paierait, pour une exploitation identique, un particulier. Cependant ces sociétés ont, en France,

émancipé les petits de la domination des grands et distancé toutes les banques individuelles sauf une. Il est vrai qu'elles sont toutes sous la direction d'une sorte d'état-major financier ; mais ce personnel, bien loin de se recruter exclusivement dans les familles de financiers ou d'industriels, compte dans ses rangs des éléments très divers, depuis les hommes du monde aux titres décoratifs jusqu'aux politiciens, les plus avides et les plus suspects des parasites financiers.

Si l'on veut assainir les champs de la finance, il faut d'abord en écarter la politique et les politiciens. La plupart de nos réformateurs pensent au contraire à étendre l'action de l'Etat, à réaliser la confusion de la politique et des affaires. Les politiciens y gagneraient beaucoup : que d'emplois nouveaux à distribuer ! La foule paraît céder à cette tendance qui, sous prétexte d'abattre la féodalité financière, établirait le plus vaste, le plus durable, le plus tyrannique des monopoles, celui de l'État. Or, il serait superflu de démontrer une fois de plus que l'État produit mal et cher, qu'il est moins prévoyant et plus routinier que les particuliers. Son unique supériorité, la probité, est de plus en plus contestable. Enfin au-dessus des sociétés, il y a toujours la loi et l'État; au-dessus de l'État, il n'y a rien.

On ajoutera encore une considération. Les sociétés par actions réalisent dans l'ordre économique ce que la séparation des pouvoirs prétend obtenir dans la politique. Elles protègent l'individu contre l'État et garantissent la liberté.

IV. — ALF. FOUILLÉE. — **La psycholcgie des peuples et l'anthropologie** (livr. du 15 mars 1895, p. 365-396). — Une science nouvelle a pour objet le psychologie des peuples. Les préoccupations politiques ont fait confondre l'étude des nationalités avec celle des races, créé une sorte de fatalisme historique et absorbé la sociologie dans l'anthropologie. On s'égorgera par millions, dit un anthropologiste, pour un ou deux degrés en plus ou en moins dans l'indice céphalique. Malheur aux crânes larges et aux bruns !

Il importe donc de rechercher quelles sont les bases anthropologiques des caractères nationaux et la part légitime qu'il faut faire aux races.

A propos des peuples, les anthropologistes, qui auraient besoin de s'accorder, parlent sans cesse de races, quand ils devraient parler de types. Les caractères des vrais races sont permanents; les types, simples combinaisons de caractères, sont nombreux et variables. Tout ce qu'on peut dire c'est que les proportions des éléments combinés étant diverses, la diversité des types n'est pas sans influence sur la constitution moyenne ou le tempérament moyen d'un peuple. Admettons, avec la plupart des anthropologistes qu'on discerne approximativement les sous-races qui déterminent le type de chaque population. La distinction se fait plutôt par les caractères morphologiques, ceux du crâne et du cerveau surtout.

Or, les populations blanches sont un mélange de deux éléments principaux; l'Homo Europæus, grand et fort, blond, dolichocéphale, l'homo Alpinus, brun et brachycéphale. Les populations jaunes sont composées de l'homo Alpinus, et de l'homo Asiaticus jaune de teint, noir de poil, dolichocéphale. Enfin, il y a en Europe un troisième type, Homo Mediterraneus, brun et dolichocéphale. On affirme l'affinité des différents types anthropologiques avec certaines conditions sociales : les classes supérieures seraient dolichocéphales et blondes; et l'on cite un certain nombre de faits.

Mais l'origine, européenne ou asiatique, des différentes races est hypothétique et leur constitution mentale l'est bien davantage encore. Vainement affirme-t-on l'infériorité des bruns et des brachycéphales, la supériorité des blonds et des dolichocéphales ; vainement attribue-t-on la prospérité de l'An-

gleterre à l'élimination des crânes larges. Vainement surtout affirme-t-on une séparation radicale entre les deux types dans chaque nation. La vérité est que partout on retrouve les deux types coexistant et, entre leurs extrêmes, une foule de degrés intermédiaires attestant la fusion et non la séparation absolue.

Du reste, beaucoup d'anthropologistes nient que la forme du crâne ait une telle importance. Les nègres ne sont-ils pas dolichocéphales pour la plupart ? On a cru retrouver le même caractère chez la femme, l'enfant, le criminel. De même on donne aux Sémites une place d'honneur, mais il n'y a pas de type juif unique, il y en a plusieurs.

Il n'y a aucun argument à tirer de la répartition des hommes de génie entre les deux catégories, car ce classement est toujours arbitraire et puis combien un Pascal vaut-il de Condorcet ou de Saint-Just ? Il y a aussi quelque contradiction à condamner les brachycéphales et à fonder la supériorité intellectuelle sur le développement du cerveau antérieur, à mépriser les Celto-Slaves et à reconnaître que c'est d'eux que les dolichoblonds ont reçu la civilisation. Quant aux luttes intestines provoquées par la forme du crâne, à l'abaissement universel de l'humanité due à la prépondérance néfaste des bruns brachycéphales ce sont de purs rêves d'anthopologistes. Rêve aussi la formation d'une caste dolichocéphale. Le pandolichoïsme n'est pas pour l'humanité une fin plus haute et plus sûre que le pangermanisme ou le panslavisme et autres absorptions des faibles par les forts.

D'ailleurs les diversités ethniques sont souvent compensées et au delà par les facteurs sociaux : instruction, éducation, croyances communes, qui assurent l'assimilation de races différentes. Et ne voir dans l'histoire que la lutte des races, c'est encore n'apercevoir qu'un côté des choses et négliger la coopération, l'influence civilisatrice qui agissent avec plus d'efficacité que la force dans la formation des nationalités.

L'action des races à travers l'histoire traverse trois périodes. Dans les sociétés primitives, elle est déterminante, aussi tous les individus d'une même race se ressemblent-ils entre eux physiquement et moralement, tandis qu'il y a entre les divers groupes des différences nettement tranchées. Puis les différences entre peuples diminuent, tandis que les individus du même groupe deviennent plus distincts les uns des autres. Enfin, l'humanité s'approche d'une troisième période où les ressemblances croissantes n'empêcheront pas les différences croissantes.

V. — FERDINAND BRUNETIÈRE. — **La moralité de la doctrine évolutive** (livr. du 1er mai 1895, p. 136-162). M. Brunetière entreprend de démontrer que l'interprétation philosophique de la science peut être très différente de celle que donnent les savants et que par exemple les enseignements de l'évolutionnisme peuvent être ramenés aux leçons de l'éternelle morale.

La théorie de la descendance a discrédité pour longtemps la dangereuse hypothèse de la bonté naturelle de l'homme ; car ne faut-il pas qu'il y ait quelque reste en nous de toutes les formes que nous avons traversées avant de revêtir celle qui est aujourd'hui la nôtre ? Et c'est cela précisément que signifie le dogme du péché originel, si longtemps tenu pour monstrueux. D'où il résulte qu'au lieu de favoriser l'épanouissement libre de toutes nos tendances, la doctrine évolutive nous enseigne que l'humanité n'est qu'un combat contre la nature, une conquête sur la nature, que l'éducation doit être une contrainte, qu'il n'y a point de conflit légitime entre l'individu et la communauté, car les conditions du progrès individuel et celles du progrès social sont identiques et solidaires.

Il suit de là que le seul progrès digne de ce nom est le progrès moral. Le

progrès matériel est soumis, selon la doctrine évolutive à des temps d'arrêt, à des rétrogradations même. De plus, il se paie et très cher. C'est une vérité que les sciences naturelles ont mises hors de doute et dont les manifestations sont innombrables. En somme il y a plutôt déplacement et changement que progrès absolu. Ainsi s'expliquent la survivance de types moins bien doués, la disparition successive des civilisations et tant d'autres faits qui démentent l'idée d'un progrès continu.

Enfin l'évolutionnisme travaille à la restauration de la métaphysique, car il est essentiellement une téléologie, il n'est possible que par l'idée d'une finalité, par l'idée d'une fin qui ne saurait être atteinte que par de certains moyens qu'elle détermine. Ici apparait la notion de la Providence. Mais d'ailleurs, la doctrine évolutive ne fournira jamais une morale ; c'est déjà beaucoup qu'elle confirme au lieu de démentir les principes fondamentaux de la morale.

VI. — A. LEROY-BEAULIEU. — **Le règne de l'argent.** — V. **Les sociétés par actions, le patronage et le progrès social** (livr. du 15 mai 1895, p. 301-321). — On a fait aux compagnies le double reproche d'être indifférentes aux commodités du public et au bien-être des ouvriers.

Quant au public, l'État n'est guère plus complaisant, il est plus coûteux.

Quant aux ouvriers, après la période d'organisation, les choses se sont arrangées de façon humaine. Le devoir social n'a pas d'observateurs plus stricts et même plus généreux que les grandes compagnies. Elles ont créé une multitude d'institutions d'assurance et de secours dont les frais croissent sans cesse jusqu'à supprimer parfois le dividende. L'État n'est intervenu que pour prélever des impôts énormes et gêner l'initiative. S'il mettait la main sur de nouveaux monopoles, il priverait aussitôt les ouvriers du droit de grève, qui leur a rendu tant de services à l'encontre des patrons.

Malheureusement, entre patrons et ouvriers la haine est née. L'ouvrier ne sera satisfait que lorsqu'il aura la gestion des institutions de prévoyance et d'assistance fondées et entretenues par les patrons. Mais peut-être de cet excès naîtra la réaction salutaire.

FÉLIX MOREAU,
Professeur de droit constitutionnel
à la Faculté de droit d'Aix.

PÉRIODIQUES ANGLAIS

Juridical Review. (REVUE JURIDIQUE) (1)

I. — PAUL ROBIQUET. — **The French Senat and its constitutional function.** — *Le Sénat français et sa fonction constitutionnelle* (n° de juillet 1894, p. 197 à 210). — Ce travail, plus instructif pour les lecteurs anglais, à qui il a été destiné, que pour les lecteurs français, est un tableau succinct des questions que soulève en France l'existence de la deuxième Chambre, d'après la constitution de 1875. L'auteur rappelle les raisons générales, pas toujours identiques, qui ont fait introduire une seconde Chambre dans l'immense majorité des États constitutionnels. Il met en relief le point sur lequel on ne saurait trop insister, que la Constitution de 1875 a mis le suffrage universel à la base de l'organisation du Sénat, puisque les électeurs sénatoriaux sont eux-mêmes tous nommés par le suffrage universel. M. Robiquet note ensuite les modifications apportées à

(1) Edimbourg. William Green and sons ; trimestrielle.

l'organisation du Sénat par la révision de 1884. Il expose les attributions législatives du Sénat, retrace les difficultés relatives aux attributions financières, mentionne le droit de dissolution, les fonctions judiciaires. et termine en signalant le rôle considérable du Sénat dans la Constitution, le légitime prestige dont il jouit. « Le Sénat apparaît comme le plus ferme soutien de la Constitution, le défenseur le plus sûr de l'ordre républicain. »

II. — R. W. MACLEOD FULLARTON. — **The second Chamber.** — *La seconde Chambre* (n° de juillet 1894, p. 257 à 264). — L'auteur prend pour point de départ de son étude la déclaration de M. Gladstone, le dernier acte de sa vie politique, où il annonça que la différence de sentiments et de tendances entre les deux Chambres créait un état de choses qui ne pouvait durer, et qui devait être réglé par l'autorité suprême. Cet appel au peuple, dirigé contre la Chambre Haute et ses attributions législatives, fut recueilli avec avidité par tous les adversaires de la Chambre des Lords, par tous ceux qui répètent à l'envi que la notion de privilège est, en elle-même, odieuse, comme contraire au principe de l'égalité. On oublie, dit l'auteur, que le privilège, et, par conséquent, les incapacités qui y correspondent, sont la suite constante et inévitable de la différence des fonctions quelles qu'elles soient, politiques, sociales ou physiques ; et que, dans la société humaine, comme dans les organismes physiques, ces différences s'accentuent en raison même de la supériorité de l'organisme, et proportionnellement à cette supériorité. M. Macleod Fullarton estime que les Lords ne sont pas plus un corps privilégié que l'armée, le clergé, les médecins, les avocats, pas plus que l'homme ou la femme. Chacun de ces êtres, chacune de ces entités a ses caractères, privilèges ou incapacités, qui le rendent apte à ses fonctions particulières. La critique contre la Chambre des Lords ne devrait pas être fondée sur l'idée qu'elle constitue un privilège. Elle ne peut procéder que de l'une de ces deux idées, ou bien que la Chambre des Lords est impropre au rôle qu'elle doit remplir, ou bien que ce rôle lui-même est funeste, et qu'il doit être supprimé. On reconnaitra que ce ne sont pas là les mobiles de l'opposition actuelle à la Chambre Haute. On se garde bien de rechercher les moyens d'améliorer sa constitution et son fonctionnement : cela accroîtrait sa popularité et son pouvoir et aboutirait à prolonger son existence.

Que reproche-t-on cependant à la Chambre des Lords ? On lui reproche que son attitude varie suivant qu'il s'agit de mesures radicales ou de mesures conservatrices ; qu'il ne suffit pas, pour y remédier, de créer des Pairs libéraux, parce que, la plupart du temps, ils prennent rapidement le ton conservateur de la Chambre. La Chambre des Lords, dit-on, devrait être constituée de manière à être aussi bien disposée en faveur des innovations qu'en faveur des idées conservatrices. Mais cela ne pourrait avoir lieu que si la Chambre Haute était élue exactement par le même corps électoral et dans les mêmes conditions que la Chambre Basse. Et alors, elle deviendrait incapable de remplir les fonctions essentielles d'une seconde Chambre, c'est-à-dire de servir de contre-poids et de frein à la première Chambre, particulièrement au cas où on y proposerait des innovations irréfléchies. Elle a précisément le devoir de scruter avec une attention jalouse les innovations et de les rejeter si elle ne les trouve pas avantageuses. Elle a à la fois le pouvoir et le devoir d'arrêter au passage les projets nuisibles et inconsidérés, même représentés et soutenus de rechef par la même Chambre des Communes ; et cela, jusqu'à ce qu'ils aient reçu l'approbation du corps électoral lui-même, de la nation. La Chambre des Lords protège ainsi le pays, non seulement contre un vote de surprise des Communes, mais même contre ses votes délibérés, et, au besoin, contre les tentatives répétées d'une majorité des

Communes, qui prétendrait imposer à un Parlement des innovations douteuses, dont le principe et les conditions n'avaient point été exposés au corps électoral, à l'époque de l'élection de ladite Chambre des Communes. Elle peut aussi paralyser l'action d'une majorité purement factice, basée, non point sur les conditions, mais sur des marchés politiques. Ces marchés ne survivent guère à la législature où ils se sont formés. Ils seraient un défi jeté à l'opinion, à l'époque des élections générales, qui exposerait les candidats à passer entre deux feux. L'histoire parlementaire fournit, dans le Home Rule Bill, un exemple récent de tentatives de cette sorte.

Cependant quelles améliorations pourraient rendre la Chambre des Lords plus apte à remplir son rôle constitutionnel ? Pour être en état de réviser la législation émanée de la première Chambre, de rejeter ce qui est funeste ou inopportun, particulièrement les projets sur lesquels le corps électoral n'a point du tout été consulté, il est nécessaire, d'une part, que les Lords ne soient pas les élus du même corps électoral que les députés des Communes, et qu'ils ne soient pas non plus nommés par le ministère du jour, d'autre part, qu'ils soient en contact avec les deputés des Communes, tout en conservant une attitude plus conservatrice. L'hérédité de la majorité des Lords réalise le premier de ces buts, et il est vraisemblable qu'aucun autre procédé n'assurerait aussi efficacement leur indépendance. Son inconvénient, sur lesquels ses ennemis ne tarissent pas, est que, dans un corps héréditaire, ou même viager, il y a toujours une certaine proportion de gens peu aptes, intellectuellement ou moralement, au rôle législatif. Y en a-t-il une proportion plus sensible que dans l'assemblée populaire élue ? Cela est douteux ; mais il est certain que le peuple n'a pas, pour les incapacités des Lords, les mêmes trésors d'indulgence que pour celles des élus de son choix. Si on peut arriver à éliminer ces incapacités, il est sûr que cela grandira l'utilité et l'autorité de la Chambre des Lords. Il semblerait avantageux, dans ce but, d'assimiler tous les Pairs — sauf réserve pour les Pairs d'église et de robe — aux Pairs Ecossais et Irlandais actuels, c'est-à-dire de les soumettre à l'élection, d'en faire des représentants de la Pairie. D'ailleurs on considérerait tous les autres Pairs, non élus à la Chambre Haute, comme éligibles à la Chambre des Communes, ce qui est actuellement le cas pour les Pairs Irlandais non élus à la Chambre des Lords.

Ce système aurait entre autres avantages, ceux :

1° D'assurer l'exclusion de personnes notoirement incapables ;

2° De permettre aux Pairs l'accès à la Chambre des communes, s'ils le préféraient.

Cela maintiendrait les Pairs en contact avec les deux Chambres, et, par là, les deux Chambres l'une avec l'autre.

Il serait possible d'augmenter le nombre des Pairs nommés à vie, de façon à y faire entrer les plus hauts représentants de l'activité humaine dans toutes ses branches. Cela aboutirait à enrichir la Chambre Haute des éléments les plus capables et les plus expérimentés, sans d'ailleurs les disqualifier pour la Chambre des Communes. Cela encore aurait pour résultat de maintenir le contact entre les deux Chambres.

III. — A. THOMPSON. — **The historical and philosophical methods in jurisprudence.** — *La méthode historique et la méthode philosophique dans le droit* (n° de janvier 1895, p. 66 à 73). — L'auteur recherche la différence entre la méthode historique, et les raisons de préférer l'une à l'autre. Il montre que les abstractions, l'abus du « pur jargon métaphysique » ont fatigué les juristes qui se sont rejetés sur l'histoire Mais l'histoire ne se borne

pas à constater que tels événements ont eu lieu ; en réalité, elle vise à répondre à cette question « *comment* tels événements se sont-ils produits ? » En somme, il y a là un procédé analytique, qui cherche à expliquer les coutumes ou institutions récentes en se reportant aux coutumes ou institutions anciennes. Le procédé synthétique, au contraire, explique les institutions primitives en se reportant aux institutions récentes ; et cela est tout aussi admissible, plus peut-être ; car enfin, pourquoi ramener une institution à l'état rudimentaire, plutôt que d'élever cette institution à l'état plus perfectionné de l'époque ultérieure dont la physionomie première n'était qu'une réalisation imparfaite ?

La conclusion est celle-ci. Le procédé historique est analytique. Il répond à la question de savoir *comment* l'idée d'une constitution, comment un élément juridique s'est graduellement développé. Le procédé philosophique est synthétique, et explique *pourquoi* cette évolution s'est produite. Au surplus, il n'y a aucune contradiction entre les deux méthodes : la méthode philosophique n'est que le complément de la méthode historique.

G. BOURCART,
Professeur à la Faculté de droit de Nancy

PÉRIODIQUES ESPAGNOLS

Revista de Derecho y de Sociologia (REVUE DE DROIT ET DE SOCIOLOGIE). *Janvier-juin 1895.*

Cette *Revue*, qui a commencé à paraître au mois de janvier 1895, dirigée par M. A. Posada, professeur à l'Université d'Oviedo, vient malheureusement de finir sa publication. Elle n'a donné que six livraisons, qui forment un volume de 784 pages, très important à raison des publicistes qui y ont collaboré. On en jugera par les extraits qui vont suivre.

I. — JOAQUIN F. PRIDA. — **La ley internacional.** — *La loi internationale* (livr. de janvier). — L'auteur étudie la question de savoir s'il y a de vraies lois internationales. Il pense que oui. Certains traités sont des lois avec tous les caractères que la science reconnait dans ce genre de source du droit, bien que leur *forme* soit analogue à celle des contrats.

II. — GUMERSINDO DE AZCARATE. — **Un libro sobre la evolucion social.** — *Un livre sur l'évolution sociale* (livr. de janvier, février et mai). — C'est le fameux livre de M. Kidd, dont M. Azcarate expose minutieusement la doctrine, avec la clarté admirable qu'il a su mettre jadis dans l'exposition de quelques ouvrages de May, Freeman et autres auteurs (Voyez son livre, *Tratados de politica*).

III. — JUAN BANCES. — **Las Bases para la reforma de la organisacion judicial.** — *Les Bases pour la réforme de l'organisation des tribunaux* (livr. de janvier). — C'est l'analyse du projet fait par le Ministre de Justice M. Capdepon, appartenant au parti libéral. L'entrée au pouvoir du cabinet conservateur a empêché l'adoption de ce projet.

IV. — ANTONIO MENGER. — **El derecho civil y los pobres.** — *Le droit civil et les pauvres* (livr. de mars). — Le professeur bien connu de l'Université de Vienne fait dans ce travail la critique du projet de Code civil allemand au point de vue de l'intérêt des classes inférieures. — Il s'efforce à démontrer la situation désaventageuse qu'a le pauvre dans le droit actuel, produit des sentiments égoïstes d'une classe, et dans la procédure, par suite de son ignorance

de la loi, de sa pauvreté même, du manque d'appui qu'il trouve dans les juges. M. Menger propose que les juges soient obligés d'apprendre à chaque citoyen son droit, il voudrait qu'ils prissent une partie active aux procès civils, pour aider le pauvre qui ne peut pas se procurer la défense des grands avocats, comme cela fut jadis pratiqué sous Frédéric le Grand (1781-93). Pour appliquer ces réformes, tant que les tribunaux sont organisés autrement, on pourrait confier les fonctions indiquées plus haut à des avocats des pauvres, nommés et payés par l'État.

V. — FRANCISCO GINER. — **Las personas sociales en la Etica de Wundt.** — *Les personnes sociales dans l'Ethique de Wundt* (livr. de mars et avril). — L'auteur fait une exposition critique des doctrines du professeur Wundt dans son *Ethik, eine Untersuchung der Thatsachen und Gesetze des sittlichen Lebens* (2e édition, Stuttgart, 1892). Les observations de M. Giner sont importantes. Il trouve quelque analogie entre le système de Wundt et celui de Hegel.

VI. — JUAN UÑA Y SARTHOU. — **El libro de un obrero.** — *Le livre d'un ouvrier* (livr. d'avril). — Il est question du *Merrie England* de Robert Blachtford (Nunquam) qui a fait tant de bruit en Angleterre. M. Uña donne des renseignements sur l'ouvrage et l'auteur.

VII. — LUIS GUMPLOWICZ. — **Illusiones del sentido en la sociedad.** — *Illusions du sens dans la société* (livr. de mai). — L'auteur s'efforce de prouver que la propagande individuelle des idées les plus radicales n'est point un danger pour l'État ni pour la paix sociale, puisque jamais l'effort individuel n'a pu rien changer à l'État des choses sanctionné par la volonté de la collectivité. Donc il ne faut pas s'effaroucher de cette propagande et la poursuivre ; cela ne sert d'ailleurs à rien. Quand l'individu est le vrai représentant d'une forte opinion collective, il est inutile de le supprimer : l'opinion subsiste et fait son chemin quand même. En outre l'État est en soi indestructible puisqu'il est nécessaire : on ne peut que le réformer.

VIII. — ANTONIO S. DE BUSTAMANTE. — **Concepto del Derecho internacional privado.** — *Idée du droit international privé* (livr. de juin). — M. de Bustamante, professeur à l'Université de la Havane, commence par définir le droit international privé comme celui qui « détermine les limites dans l'espace de la compétence législative des Etats, quand elle doit s'appliquer à des relations qui peuvent être soumises à des législations diverses ». Il analyse cette définition pour prouver la vérité de toutes ses parties et insiste spécialement sur ce que le droit international privé ne se réfère qu'au pouvoir législatif des États (le pouvoir juridictionnel étant organisé et procédant selon des *lois* dictées par le pouvoir législatif). Son but essentiel est de fixer quelle législation doit être appliquée dans un cas donné. Il passe ensuite en revue les différentes définitions connues des auteurs les plus éminents, et en fait la critique.

Boletin de la Institucion libre de Enseñansa (BULLETIN DE L'INSTITUTION LIBRE D'ENSEIGNEMENT). *Janvier-mai 1895.*

I. — MANUEL PEDREGAL. — **La protección à los cereales.** — *La protection des grains* (livr. de mars-avril). — L'auteur, ex-ministre des finances et député actuellement, fait la critique des mesures protectionnistes prises par le gouvernement concernant spécialement l'entrée des blés. Il tâche de démontrer les mauvaises conséquences et les erreurs de la politique protectionniste en Espagne.

II. — J. M. MARANGES. — **Relaciones del Estado con las demás esferas é instituciones de la vida.** — *Rapports de l'Etat avec les autres ordres et institutions de la vie* (livr. d'avril). — L'auteur est mort il y a quelques années. Il était professeur à l'Université de Madrid. Sa doctrine juridique est celle du petit groupe de jurisconsultes qu'on disait en Espagne « krausistes », parce qu'ils professaient des idées relevant de la philosophie de Krause enseignée en Espagne par le professeur Sanz del Rio, bien que réellement ils aient de beaucoup dépassé le système de Krause, et représentent une direction plus positive et plus avancée que celle de Ahrens. Dans le travail qui nous occupe (de simples notes d'étude) M. Maranges envisage les divers États de droit et surtout les États supérieurs (municipal, régional, national) dont il expose l'action juridique.

La España moderna. (L'ESPAGNE MODERNE). *Janvier-août 1895.*

I. — SEGISMUNDO MORET. — **El Japon y las islas Filipinas.** — *Le Japon et les îles Philippines* (livr. de février). — L'auteur étudie les effets que les triomphes du Japon sur la Chine peuvent avoir sur la politique de l'Extrême-Orient et sur les possessions espagnoles de l'Océanie. Il est d'avis que l'Espagne doit se préparer à défendre les Philippines, et profiter des bons rapports entamés avec le Japon pour y trouver un marché pour ses produits, tout spécialement pour le vin.

II. — GABRIEL RODRIGUEZ. — **La reacción proteccionista en España.** — *La réaction protectionniste en Espagne* (livr. de mars). — Le but de cet article est de prouver que M. Cánovas, président du cabinet conservateur a professé jadis des idées favorables au libre échange, qu'il combat aujourd'hui. M. Rodriguez commence par exposer comment les protectionnistes se sont emparés de M. Cánovas et lui ont fait abandonner la politique commerciale très modérée qu'il préconisait, en le jetant dans les plus grandes exagérations de la doctrine protectionniste. M. Rodriguez, qui a été secrétaire de l'Association pour la réforme des droits douaniers (organe des partisans du libre-échange), prouve, avec documents à l'appui, que M. Cánovas a figuré dans cette association, en qualité de membre de son comité directeur, depuis 1859 jusqu'en 1864 ; qu'il était impossible de méconnaître le but de l'association, puisque la base même de son programme est franchement libérale; que M. Cánovas a assisté à des réunions du comité et approuvé des circulaires et déclarations, où les principes de liberté commerciale étaient bien manifestes. Il montre qu'après, dans sa vie politique et surtout à deux dates mémorables, en 1869 et 1882, non seulement il ne fit pas d'opposition aux tendances libérales en fait de commerce, mais qu'il arriva jusqu'à les appuyer dans une certaine mesure. L'importance politique de M. Cánovas, donne un intérêt tout particulier à ces révélations.

III. — SEGISMUNDO MORET. — **La insurrección de Cuba ante los Estados-Unidos.** — *La révolte de Cuba devant les États-Unis* (livr. de juin). — Très important article de M. Moret, ex-ministre libéral des Affaires étrangères. A propos du voyage fait en Espagne par des rédacteurs du *New-York Herald*, dont les opinions ont provoqué une certaine réaction dans l'esprit public américain, égaré dans ses jugements sur l'Espagne, il étudie le manifeste lancé à Monte-Cristi par les révoltés et y cherche les motifs qu'ils peuvent alléguer pour la justification de la guerre. L'auteur démontre très nettement que les insurgés ne trouvent pas une seule raison suffisante pour expliquer ce mouvement, qu'ils ne savent même pas le but qui les guide, et

qu'ils ne trouvent pas d'appui dans le pays dont les vraies forces sociales restent fidèles à l'Espagne. D'ailleurs, jamais l'Espagne ne s'est conduite d'une meilleure manière avec Cuba : elle vient de lui donner des libertés politiques et administratives importantes.

IV. — SEGISMUNDO MORET. — **La insurrección de Cuba ante la Metropoli.** — *L'insurrection de Cuba devant la Métropole* (livr. de juillet). — C'est le complément de l'article publié dans la livraison de juin. L'auteur examine le second manifeste des insurgés, daté du 2 mai et publié le 19 dans le *New-York Herald*, et il y trouve les mêmes obscurités, la même absence d'arguments sérieux et les mêmes calomnies que dans celui de Monte-Cristi. Le problème actuel, dans l'île de Cuba, n'est pas politique mais économique, et il faut la résoudre. Le Conseil créé par les dernières réformes, composé dans sa grande majorité par des personnes du pays, pourra être l'expression des besoins de l'île et trouver des moyens pour développer sa prospérité.

V. — RAFAEL SALILLAS. — **El espiritu nuevo en España.** — *L'esprit nouveau en Espagne* (livr. d'août). — L'auteur commente un article du « *Temps* » paru sous le même titre. Ce qu'on appelle « nouvel esprit en Espagne » n'a rien de commun avec le mouvement d'idées qu'on a ainsi dénommé dans d'autres pays. Pour l'Espagne, dans le sens pris par *Le Temps*, cela signifie simplement la *tolérance religieuse*. L'intolérance religieuse chez nous n'est qu'une conséquence de l'unitarisme de l'esprit castillan qui s'est imposé dans l'histoire politique de notre pays. Maintenant, nous sommes arrivés à un point d'équilibre et de *statu quo*. C'est le problème économique qu'il nous faut résoudre.

RAFAEL ALTAMIRA,
Docteur en Droit,
Secrétaire du Musée pédagogique National de Madrid

PÉRIODIQUES SUISSES

Bibliothèque universelle et Revue suisse.

I. — NUMA DROZ. — **La Suisse jugée par un Américain** (livraison de janvier 1895, p. 5, et suiv.). — Dans cet article, M. Droz rend compte d'un opuscule daté de Boston et intitulé *What is the Referendum? Swiss Solutions of American Problems*. L'auteur M. W. D. Mac Crackan, membre de « l'American historical Association », part de l'idée que pour résoudre la question sociale, faut d'abord améliorer la méthode législative et dans ce but il offre comme il remède à ses compatriotes diverses institutions de droit constitutionnel propres à la Suisse : le referendum, l'initiative, la représentation proportionnelle, le caractère collégial et administratif du pouvoir exécutif représenté par le Conseil fédéral etc.

M. Droz est moins enthousiaste que M. Mac Crackan des institutions plébiscitaires dont la Suisse jouit. Il est très pessimiste en particulier à l'égard du droit d'initiative. Voici ses conclusions :

« On aura beau dire, le sentiment général en Suisse est et demeure, malgré le 4 novembre, que l'initiative formulée est une erreur. Si l'on n'en fait plus usage de longtemps, ce sentiment s'apaisera. Mais, à la première occasion, il se réveillera plus vivace, et l'opinion moyenne du pays qui, dans la règle, voit plus juste que les théoriciens et les politiciens, saura bien alors trouver le moyen de corriger les défauts signalés, soit par une révision totale, soit par une demande

d'initiative tendant à améliorer l'exercice du droit d'initiative. Notre peuple est trop rempli de bon sens pour qu'il ne veuille pas s'émanciper tôt ou tard de la situation de malaise, et qui peut devenir si périlleuse, dans laquelle cet instrument nouveau l'a placé, lui et ses institutions ».

Nous ne partageons pas entièrement la manière de voir de M. Droz, mais ce n'est pas ici le lieu de la discuter.

II. — NUMA DROZ. — **L'assurance obligatoire et les caisses libres** (livraisons d'avril, p. 5.) et de mai 1895 (p. 280).— Le 26 octobre 1890, la Confédération suisse, à l'exemple de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie, a introduit dans sa constitution le principe de l'assurance nationale contre les accidents et les maladies. En conséquence, M. le Dr L. Forrer avocat et conseiller national à Winterthur a été chargé par le Conseil fédéral d'élaborer deux avant-projets de loi sur l'assurance obligatoire contre les accidents et contre les maladies. Ces avant-projets sont des œuvres très remarquables au point de vue juridique, mais les institutions proposées sont beaucoup trop compliquées et bureaucratiques et ne tiennent pas suffisamment compte de notre organisation fédérative ainsi que des caisses privées dont la constitution fédérale garantit cependant l'existence. Ils ont suscité de vives critiques, notamment de la part de M. C. Bodenheimer dans une série d'articles intitulés : « l'Assurance contre les accidents et la maladie » et des protestations énergiques des sociétés privées de secours mutuels de la Suisse romande qui comptent trente mille membres et qui se sont groupées en fédération pour la défense de leurs droits.

M. Droz n'est pas un partisan enthousiaste de l'assurance obligatoire. Il estime que la preuve n'est pas faite que le système de l'assurance obligatoire soit meilleur que celui de la responsabilité civile ou plus justement, de la responsabilité *spéciale* des entrepreneurs. Il estime en second lieu que si la contribution du patron à l'assurance contre les accidents se justifie par le principe du risque professionnel, il n'en est point de même de l'obligation de contribuer à l'assurance maladies.

« L'assurance obligatoire contre la maladie présente, dit-il, même en supprimant les caisses libres, des difficultés considérables. Comme elle ne se justifie pas au nom de la responsabilité patronale, mais au nom de l'intérêt social, elle ne saurait, sans mentir à son principe, laisser en dehors ceux qui en ont le plus besoin. Mais alors, elle tombe inévitablement dans l'assistance. C'est pourquoi il est douteux que la contrainte produise ici de meilleurs résultats que la liberté. »

III. — ED. TALLICHET. — **Chemins de fer suisses** (livraisons de juillet, août 1895. — Dans une série d'articles, l'auteur, qui a acquis dans la question des rapports entre les chemins de fer et l'État une compétence spéciale, commente une brochure intitulée : *Neue Irrwege der Schweizerischen Eisenbahnpolitik* von Dr Eugen Lurti (1).

M. Tallichet fait un exposé historique des rapports entre les chemins de fer suisses et l'État : pendant la première période, leur construction et leur exploitation par l'industrie privée a été généralement admise. Il y avait de grands risques à courir, et il n'était pas question pour l'État de s'y engager. Les compagnies passèrent par des moments excessivement durs et pénibles. Plusieurs ne vécurent que d'expédients et tombèrent entre les mains des spéculateurs. Les chambres fédérales furent longtemps menées par un groupe de politiciens habiles, engagés dans les entreprises métallurgiques, et qui avaient constamment soutenu les principes de l'industrie privée en matière de chemins de fer. Ce fut

(1) In-8° Zurich, Orell Fussli, 1895.

après leur disparition de la scène politique que les idées de rachat commencèrent à se manifester. Elles rencontrèrent un appui efficace dans M. le conseiller fédéral Welti. Un groupe de spéculateurs eut l'idée de racheter les actions de la compagnie du Nord-Est, qui étaient très bas à l'époque, et de les offrir à la Confédération au pair. M. Welti accueillit ces ouvertures, mais avec une défiance de la spéculation qui les fit échouer en vue du port. Quelques années plus tard une tentative analogue se fit sur les actions du Central. Adopté par les Chambres, le projet fut repoussé à une énorme majorité par le peuple.

Mais les partisans du rachat n'attendaient qu'une occasion pour rentrer en campagne. Une révolution au sein du Nord-Est la leur fournit : un gros actionnaire, entré en conflit avec la direction, réussit à la faire destituer par l'assemblée générale pour se mettre à sa place. Cet événement produisit en Suisse une grande émotion, sous le coup de laquelle l'Assemblée fédérale vota une loi qui prive du droit de vote les détenteurs d'actions au porteur, donne à la Confédération et aux Cantons le droit de nommer une partie des administrateurs et exclut partiellement des conseils les étrangers. Cette loi sera probablement soumise au referendum.

IV. — Colonel LECOMTE. — **La révision militaire en Suisse** (livraison d'août 1895. p. 225). — En sa qualité d'Etat fédératif, la Suisse voit les branches de la souveraineté nationale partagées entre l'Etat fédéral et les Cantons. Il en est ainsi des compétences militaires. Autrefois les troupes étaient entièrement sous la souveraineté cantonale jusqu'au moment de la guerre. Lors de la révision de la constitution en 1874, on éprouva le besoin de centraliser l'organisation militaire et l'on aboutit à un compromis qui réservait aux cantons le droit de disposer des forces militaires de leur territoire, pour autant que ce droit n'est pas limité par la Constitution ou les lois fédérales, et la nomination des officiers des corps de troupes cantonaux. Ces vestiges de souveraineté offusquent les partisans de la centralisation et ils ont proposé une révision de la Constitution fédérale en vue de les faire disparaître. Pour faire accepter cette transformation politique qui priverait les Cantons du dernier symbole apparent de leur souveraineté, le droit de disposer de l'armée, on allègue comme prétexte les grands avantages qui résulteraient de l'unification au point de vue militaire. C'est cette face technique de la question que discute avec beaucoup de compétence M. le colonel Lecomte, chancelier du Canton de Vaud, auteur de plusieurs ouvrages militaires très estimés. M. Lecomte fait ressortir, avec beaucoup de force, que ce n'est pas en substituant des administrateurs fédéraux d'arrondissement aux autorités cantonales et communales que l'on simplifiera et améliorera le recrutement, l'habillement, l'équipement et la mobilisation de l'armée.

Pour les mobilisations entr'autres, la supériorité du système actuel est évidente. « En y amenant la participation d'un Etat-major d'arrondissement, on ne ferait que retarder et entraver ce qui s'effectue aujourd'hui rapidement et tout naturellement *par le seul fait qu'il existe des Cantons* ayant des gouvernements réguliers, lesquels ont l'habitude, de même que les populations qu'ils représentent, d'administrer au mieux toutes choses de leur ressort, y compris les transitions des situations civiles à l'état militaire ».

Zeitschrift für Schweizerische Statistik (JOURNAL DE STATISTIQUE SUISSE)

Les citoyens suisses domiciliés en France, en Allemagne, et dans l'Autriche-Hongrie, d'après les recensements de 1890-1891 (1re livraison trimestrielle, p. 13 et suiv.).

Le nombre des citoyens suisses en France, s'élevait en 1891.....	à	83.117
— — dans le département de la Seine, s'élevait en 1891.....	»	28.849
— — en Allemagne, s'élevait en 1890.....	»	18.090
— — en Autriche-Hongrie, s'élevait en 1891.	»	4.351

Le même fascicule contient des données très intéressantes sur *le taux des salaires dans les fabriques de la Suisse orientale* (1), fournies par M. SCHULER, inspecteur fédéral.

Revue historique vaudoise (BULLETIN HISTORIQUE DE LA SUISSE ROMANDE), publié sous la direction de M. MAILLEFER, professeur à Lausanne.

Cette revue renferme divers articles contenant des renseignements intéressant l'histoire du droit public fédéral et cantonal.

M. E. MOTTAZ. — **Les premiers jours de l'expédition du Valais en 1798** (liv. 1, 2, 3, 4). Récit de l'expédition armée par laquelle le Valais fut contraint de se soumettre comme les Petits Cantons à la Constitution de la République hélvétique du 12 avril 1798, qui transforma pendant quelques années la Confédération des Cantons suisses en un État unitaire.

M. MAILLEFER. — **Le pays de Vaud sous le Régime Bernois** (liv. 1, 2, 3, 4, 5, 6). Intéressants détails sur les institutions politiques de l'ancienne république de Berne, petite oligarchie gouvernée par un conseil des Deux Cents composé de 299 membres pris exclusivement dans certaines familles privilégiées bourgeoises de la Ville et qui se complétait par voie de coaptation lorsque les morts, les démissions ou les expulsions avaient réduit le nombre des membres à moins de deux cents.

Zeitschrift für Schweizer Strafrecht. (REVUE PÉNALE SUISSE), éditée par CARL STOOSS, professeur du droit à Berne.

La première livraison de cette *Revue* consacrée principalement à des études sur le droit pénal et éditée par l'auteur de l'avant-projet de Code pénal fédéral, M. Stooss professeur à Berne, contient deux intéressantes monographies sur une question rentrant dans un domaine commun au droit pénal et au droit constitutionnel : celui des *délits de presse.*

A l'occasion de l'élaboration du projet de Code pénal fédéral suisse, deux tendances opposées se sont manifestées sur la manière de traiter les délits de presse, l'une représentée par M. le professeur Stooss vise à faire rentrer purement et simplement les délits de presse sous l'empire du droit commun. Les partisans de ce système se fondent sur le principe primordial du droit pénal que tout coupable doit être puni. L'autre tendance soutenue par M. le Juge fédéral Morel, auteur d'un Manuel de droit public fédéral qui fait autorité en Suisse (2), défend le régime exceptionnel de la responsabilité par cascade en se plaçant au point de vue des exigences de la liberté constitutionnelle de la presse. Les deux points de vue ont été défendus par de bons arguments à la réunion des juristes

(1) *Die Arbeitslohn in das industriellen Betrieben des ersten Schweizerischen Fabriks Inspectionskreises.*

(2) *Handbuch der Schweizerischen Bundesstaatsrechtes* von Dr J.-J. Blummer, herausgegeben von Dr J. Morel.

à Bâle en 1894 (1). Et la discussion continue dans la *Revue* qui publie dans la même livraison, un article de M. MOREL : *Die Strafrechtliche Verfolgung der sog. Press delikte* et une réponse de M. STOOS : *Press delikt und Press freiheit.*

Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes (ARRÊTS DU TRIBUNAL FÉDÉRAL SUISSE). *Année 1894.*

Le Tribunal fédéral, autorité judiciaire suprême de la Confédération suisse, n'est point seulement, comme les cours de cassation de la plupart des autres États d'Europe, une autorité appelée à statuer sur des contestations civiles et pénales ; de même que la Cour suprême des États Unis, le tribunal fédéral est aussi appelé à rendre des arrêts en matière constitutionnelle et administrative Comme cour de droit public, le tribunal fédéral statue sur les conflits de compétence entre autorités fédérales et autorités cantonales, sur les différends entre Cantons et sur les recours des citoyens pour violation de droits garantis par les constitutions et les traités. Ces recours sont fréquents. Le recueil des arrêts du tribunal fédéral suisse, année 1894, renferme une série de décisions de la Cour en matière de « double imposition » de citoyens frappés simultanément par l'impôt de deux cantons différents, ce qui est interdit par l'art. 46 de la Constitution fédérale ; d' « Établissement » qui est garanti au citoyen suisse dans toute l'étendue de la Confédération par l'art 45 de la C. F. ; d' « égalité devant la loi » et « déni de justice » (C. F. art. 4) ; de liberté de conscience (C. F. 49); de refus d'exécution de jugements civils cantonaux, qui sont exécutoires dans toute la Suisse, à teneur de la C. F. art. 61, etc., etc.

Dans le cours de 1894, le tribunal fédéral a été saisi par voie de recours de droit public d'un intéressant conflit entre la loi civile et la loi morale, entre les devoirs civiques du citoyen et ses devoirs religieux.

Il existe en Suisse un nombre assez considérable d'adhérents à la secte des Adventistes du septième jour, laquelle, entr'autres dogmes, professe celui que le jour de repos institué de Dieu est le *samedi* (sabbat) et non le dimanche. Un de ces adventistes, M. Holser, dirige à Bâle une importante imprimerie pour la publication de la Bible dans les diverses langues. Comme tel, il est soumis à la loi fédérale sur les fabriques qui interdit le travail du dimanche. Condamné par le tribunal de police de Bâle, le 16 août 1894, à une amemde de 200 francs convertible en quarante jours d'emprisonnement pour contraventions réitérées à la loi, il a recouru au tribunal fédéral pour violation de la liberté de conscience garantie par la constitution fédérale, attendu, disait-il entr'autres, que l'obligation légale de chômer le dimanche l'astreindrait à transgresser le quatrième des dix commandements : « Tu travailleras *six* jours, mais le septième jour est le *sabbat* de l'Éternel ton Dieu, tu ne feras aucune œuvre en ce jour-là. »

Le tribunal fédéral n'a pu statuer sur le fond de la question qui lui était soumise, parce qu'à teneur de l'art. 113, 3, de la Constitution fédérale, il est lié dans ses décisions par les lois et les arrêtés d'une portée générale rendus par l'Assemblée fédérale. Il a donc dû se borner à constater que le jugement du tribunal de Bâle avait régulièrement appliqué l'art. 14 de la loi fédérale sur les fabriques, sans pouvoir apprécier la constitutionnalité de cet article de loi.

BERNEY,
Doyen de la Faculté de droit de Lausanne.

(1) Voir *Zeitschrift für Schweizerrecht*, vol. 35, p. 746.

VARIÉTÉS

La session de Cambridge de l'Institut de Droit international (1).

La session de l'Institut de droit international qui s'est tenue à Cambridge (Grande-Bretagne) du jeudi 8 août au mercredi 14 août inclusivement, et qui a été présidée par M. Westlake, professeur de droit international à l'Université de Cambridge, président, et par MM. Clunet, avocat à la Cour d'appel de Paris, et Perels, conseiller d'amirauté, directeur au ministère de la marine, vice-présidents, avait réuni les membres effectifs et associés dont les noms suivent :

MM. Holland, Lord Reay, Goudy, Barclay, Sir Mackenzie Wallace, Westlake (*Grande-Bretagne*) ; Clunet, Darras, Lainé, Lehr, Ch. Lyon-Caen, de Montluc (*France*) ; de Bar, Harburger, Pérels, Stoerk (*Allemagne*) ; le général Den Beer Poortugal (*Pays-Bas*) ; Buzzati, Catellani, Sacerdoti (*Italie*) ; Deirao (*Portugal*) ; Rolin-Jaequemyns, Edouard Rolin (*Belgique*) ; Kebedjy (*Grèce*) ; Roguin (*Suisse*) ; Kapoustine, de Martens (*Russie*) ; Lammasch (*Autriche*).

Outre les résolutions qui ont été votées et dont on trouvera le texte plus bas, l'Institut a fait quelques nominations : MM. Calvo (*République Argentine*) ; de Courcel (*France*) ; Goldschmidt (*Allemagne*) ; d'Olivecrona (*Suède*), ont été nommés membres honoraires.

Ont été promus membres effectifs : MM. Arthur Desjardins et Glasson (*France*) ; Lardy (*Suisse*) ; Matzen (*Danemark*) ; Stoerk (*Allemagne*) ; Sir Mackenzie Wallace (*Grande-Bretagne*), qui étaient membres associés.

Enfin sont devenus membres associés : MM. Boireau (*Suisse*), de Bustamente (*La Havane*) ; Daguin, Darras, Rouard de Card (*France*) ; Foote, Goudy (*Grande-Bretagne*) ; Ivanowsky (*Russie*) ; Kebedjy (*Grèce*).

L'Institut a réservé pour la prochaine session, qui se tiendra au mois de septembre 1896, à Venise, l'étude des questions suivantes : 1° Contrebande de guerre, spécialement détermination des objets à comprendre sous ce nom ; — 2° Capacité des personnes morales publiques étrangères ; — 3° Conflits de lois en matière de perte ou de vol de titres au porteur ; — 4° Régime des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers (police et juridiction) ; — 5° Responsabilité des États à raison des dommages soufferts par des étrangers en cas d'émeute ou de guerre civile.

Ces questions figurent déjà à l'ordre du jour depuis plusieurs années. On y a ajouté quelques questions nouvelles dont voici les principales : 1° De la litispendance entre les juridictions d'États différents ; 2° Des mesures internationales à prendre pour éviter les abordages en mer ; 3° Des doubles impositions dans les rapports internationaux, notamment en matière de succession ; 4° Des conflits entre les lois réglant les conflits de lois.

Les résolutions adoptées à la session de Cambridge concernent la *tutelle des*

(1) Les renseignements qui nous ont permis de rédiger cette notice sont empruntés à l'*Annuaire de l'Institut de droit international*.

majeurs, la *revision de la convention de Berne* du 9 septembre 1886, créant une Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, un *projet de convention complémentaire de la convention de Genève* du 22 août 1864, et la question des *immunités diplomatiques*.

Nous en reproduisons ci-dessous le texte intégral.

Projet de Règlement international sur la tutelle des majeurs.

I. — L'interdiction des majeurs est régie par leur loi nationale.

II. — En principe, l'interdiction ne peut être prononcée que par les autorités compétentes du pays auquel la personne à interdire appartient par sa nationalité.

Les autorités du pays où elle réside doivent toutefois ordonner toutes mesures conservatoires ou provisoires, soit quant à la personne, soit quant aux biens.

III. — L'interdiction prononcée par les autorités compétentes du pays d'origine produit son effet dans tout autre pays sans qu'il soit besoin d'exequatur.

Toutefois les autorités étrangères ont le droit d'en subordonner, sur leur territoire, l'effet vis-à-vis des tiers à des mesures de publicité analogues à celles que prescrit la loi locale pour l'interdiction des nationaux.

IV. — Par dérogation au principe de l'article II, toutes les fois que les autorités du pays d'origine d'un étranger ne peuvent pas, pour une cause quelconque, statuer sur la demande d'interdiction, celles du pays où cet étranger réside deviennent compétentes pour prononcer l'interdiction.

En dehors de ce cas, ces dernières autorités sont tenues de se déclarer incompétentes, même d'office.

V. — Toutes les fois que, d'après l'article IV, les autorités de la résidence sont saisies d'une demande en interdiction d'un étranger, elles doivent, avant de statuer, la porter à la connaissance de l'agent diplomatique ou consulaire de l'Etat intéressé, en lui indiquant un délai pour présenter contre la demande les observations ou exceptions qu'elle jugerait opportunes.

VI. — L'agent diplomatique ou consulaire, avant de répondre, prend l'avis des autorités compétentes (notamment, du ministère public) du dernier domicile du défendeur dans son pays d'origine.

VII. — Lorsque les autorités étrangères sont compétentes pour statuer sur une demande d'interdiction, elles suivent pour l'instruction de l'affaire la même procédure que s'il s'agissait d'une personne du pays.

La demande en interdiction peut être formulée par les personnes ou les autorités qui ont le droit de l'introduire, soit d'après la loi nationale, soit d'après la loi de la résidence.

Elles ne peuvent prononcer l'interdiction que pour les causes admises par la loi nationale de la partie, et l'interdiction produit les effets que lui attribue cette loi. L'administration de la personne et des biens de l'interdit est organisée par les autorités étrangères conformément à la loi du lieu. La surveillance de l'incapable est confiée, autant que possible, aux personnes qu'y appelle la loi dudit incapable, encore qu'elles n'y aient pas un droit absolu d'après la loi locale.

VIII. — Les dispositions qui précèdent recevront leur application sans qu'il y ait à distinguer entre les meubles et les immeubles de l'incapable.

Revision de la convention de Berne du 9 septembre 1886, créant une Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques.

L'Institut de Droit international a l'honneur de recommander les modifications suivantes à l'attention de la prochaine Conférence diplomatique chargée

de reviser la Convention de Berne du 9 septembre 1886, créant une Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques.

ART. 2. — Rédiger l'alinéa 2 comme suit : « La jouissance de ces droits et la faculté de les faire valoir en justice sont subordonnées seulement à l'accomplissement des conditions et formalités prescrites par la législation du pays d'origine de l'œuvre. »

Supprimer la seconde partie de l'alinéa 3 : depuis les mots « ou si cette publication a lieu simultanément dans plusieurs pays de l'Union, celui d'entr'eux dont la législation accorde la durée de protection la plus courte. » En conséquence, la durée de la protection serait constamment celle de la loi du pays où la protection est réclamée.

ART. 5. — Porter de dix à *vingt* ans la durée de la protection minima des *traductions*.

ART. 7. — Faire rentrer dans le texte même de la Convention l'explication du procès-verbal portant que la disposition du premier alinéa de l'article 7, ne s'applique qu'aux écrits concernant la politique du jour, et non aux *essais ou études ayant trait à des questions de politique ou d'économie sociale d'une signification plus générale*, les dernières œuvres restant soumises au droit commun.

Dire formellement que les *articles de science et d'art* sont soumis à la règle de l'article 7, premier alinéa, de la Convention de 1886.

Dire expressément que les *romans feuilletons* sont soumis aux mêmes règles que les œuvres littéraires publiées en volumes.

Statuer expressément que chacun peut reproduire *les articles politiques, nouvelles du jour et faits divers*, à la seule condition d'en indiquer la source exacte.

ART. 9. — Rédiger le 3e alinéa comme suit : « Les stipulations de l'article 2, s'appliquent également à l'exécution publique des œuvres musicales non publiées ou de celles qui ont été publiées, *sans qu'il soit besoin que l'auteur ait expressément déclaré sur le titre* ou *en tête* de l'ouvrage qu'il en interdit l'exécution publique, sous réserve des dispositions de la loi du pays d'origine de l'œuvre »

A l'article 10, supprimer le deuxième alinéa.

Au premier alinéa, ajouter après... *adaptations*... les mots : *transformations d'un roman en pièce dramatique ou vice versâ*.

Ajouter un dernier alinéa :

« *L'exécution publique des œuvres musicales à l'aide d'instruments mécaniques doit être traitée comme l'exécution publique à l'aide de tous autres moyens.* »

ART. 14. — Introduire une disposition en vue de permettre, dans les délais péremptoires, l'écoulement des reproductions achevées ou préparées avant l'entrée en vigueur du traité. Elles seraient en effet munies d'estampilles ou autres marques distinctives.

Introduire dans la Convention une disposition interdisant de reproduire par la photographie une œuvre littéraire ou artistique protégée.

Sanction pénale à donner à la convention de Genève. — Résolutions adoptées par l'Institut.

I. — *Projet de convention complémentaire de celle du 22 août 1864.* — Les gouvernements de....., voulant se donner réciproquement un témoignage de leur ferme désir d'assurer l'observation de la Convention de Genève du 22 août 1864 par les personnes et dans les territoires soumis à leur autorité, sont convenus de ce qui suit :

ART. 1. — Chacune des parties contractantes s'engage à élaborer une loi pénale visant toutes les infractions possibles à la Convention de Genève.

ART. 2. — Dans le délai de trois années, ces lois devront être promulguées et notifiées au Conseil fédéral suisse, qui les communiquera par la voie diplomatique aux puissances signataires de la Convention de Genève.

Les changements que l'un ou l'autre des États contractants ferait subir ultérieurement à sa loi pénale seraient aussi notifiés au Conseil fédéral suisse.

ART. 3. — L'Etat belligérant qui se plaindrait d'une violation de la Convention de Genève par des ressortissants de l'autre État belligérant a le droit de demander, par l'entremise d'un État neutre, qu'une enquête ait lieu. L'État mis en cause est obligé de faire cette enquête par ses autorités, d'en communiquer le résultat à l'État neutre qui a servi d'intermédiaire et de provoquer, s'il y a lieu, la punition des coupables conformément aux lois pénales.

ART. 4. — Les États signataires de la Convention de Genève qui n'auront pas souscrit d'emblée au présent acte pourront le faire en tout temps, par une notification adressée à tous les signataires antérieurs dans la forme reçue pour les accessions à la Convention elle-même.

II. — *Vœu.* — Afin de donner à l'État belligérant dont les ressortissants sont accusés d'avoir violé la Convention de Genève, tous les moyens de prouver son impartialité et la non culpabilité des accusés, l'Institut de droit international émet le vœu que les puissances signataires de la Convention de Genève reconnaissent l'existence et l'autorité d'un Comité international de la Croix Rouge, dont les membres pourraient, sur la demande de l'État belligérant accusé, être délégués par celui-ci afin de prendre part à une enquête sur le théâtre de la guerre, sous les auspices des autorités nationales compétentes.

Réglement sur les immunités diplomatiques adopté par l'Institut en séance du 13 août 1895.

ARTICLE 1. — Les ministres publics sont inviolables. Ils jouissent en outre, de l'« exterritorialité », dans le sens et la mesure qui seront indiqués ci-après et d'un certain nombre d'immunités.

§ 1er. — INVIOLABILITÉ

ART. 2. — Le privilège de l'inviolabilité s'étend :

1° A toutes les classes de ministres publics qui représentent régulièrement leur souverain et leur pays.

2° A toutes les personnes faisant partie du personnel officiel d'une mission diplomatique ;

3° A toutes les personnes faisant partie de son personnel non officiel, sous cette réserve que, si elles appartiennent au pays où réside la mission, elle ne jouissent du privilège que dans l'hôtel de la mission.

ART. 3. — Il oblige le gouvernement auprès duquel le ministre est accrédité à s'abstenir, envers les personnes qui en jouissent, de toute offense, injure ou violence, à donner l'exemple du respect qui leur est dû et à les protéger, par des pénalités spécialement rigoureuses, contre toute offense, injure ou violence de la part des habitants du pays, de telle sorte qu'elles puissent vaquer à leurs fonctions en toute liberté.

ART 4. — Il s'applique à tout ce qui est nécessaire à l'accomplissement desdites fonctions : notamment aux effets personnels, aux papiers, aux archives et à la correspondance.

ART. 5. — Il dure pendant tout le temps que le ministre ou fonctionnaire diplomatique passe en sa qualité officielle, dans le pays où il a été envoyé.

Il subsiste même en temps de guerre entre les deux puissances, pendant le

temps nécessaire au ministre pour quitter le pays avec son personnel et ses effets.

ART. 6. — L'inviolabilité ne peut être invoquée :

1° En cas de légitime défense de la part de particuliers contre des actes commis par les personnes mêmes qui jouissent du privilège;

2° En cas de risques courus par l'une desdites personnes, volontairement ou sans nécessité :

3° En cas d'actes répréhensibles commis par elles, et provoquant de la part de l'État auprès duquel le ministre est accrédité des mesures de défense ou de précaution; mais, hormis les cas d'urgence extrême, cet État doit se borner à signaler les faits au gouvernement dudit ministre, à demander la punition ou le rappel de l'agent coupable, et à faire, s'il y a lieu, cerner son hôtel pour empêcher des communications ou manifestations illicites.

§ 2. — EXTERRITORIALITÉ

ART. 7. — Le ministre public à l'étranger, les fonctionnaires officiellement attachés à sa mission, et les membres de leur famille demeurant avec eux conservent leur domicile d'origine et demeurent régis par les lois de ce domicile, en tant que c'est le domicile qui régit les lois et les juridictions.

Leur succession s'ouvre audit domicile, et les autorités locales n'ont pas le droit de s'y immiscer, à moins d'en être requises par le chef de la mission.

ART. 8. — Les actes qu'un ministre public ou son représentant fait personnellement, ou auxquels il intervient, en sa qualité officielle et conformément à la loi nationale, relativement à ses nationaux, sont valables pourvu que ladite loi ait été observée, et nonobstant la *lex loci*, comme le seraient des actes de même nature faits ou passés dans le pays même du ministre.

Les actes auxquels intervient le ministre ou son représentant, même en sa qualité officielle, doivent être conformes à la *lex loci* : 1° s'ils intéressent une personne qui n'appartient pas au pays représenté par le ministre ou qui relève, pour une raison quelconque, de la juridiction territoriale; 2° si, devant sortir effet dans le pays où réside la mission, ils sont de ceux qui ne peuvent être valablement faits au dehors et en une autre forme. Sont régis par la même loi les actes conclus dans l'hôtel de la mission mais auxquels le ministre ou ses agents n'avaient pas qualité pour intervenir à titre officiel.

ART. 9. — L'hôtel du ministre est exempt du logement militaire et des taxes qui le remplacent.

Nul agent de l'autorité publique, administrative ou judiciaire, ne peut y pénétrer pour un acte de ses fonctions que du consentement exprès du ministre.

ART. 10 (ancien art. 11). — Le ministre peut avoir dans son hôtel une chapelle de son culte, mais à condition de s'abstenir de toute manifestation extérieure dans les pays où l'exercice public de ce culte n'est pas autorisé.

§ 3. — IMMUNITÉS

A. — *Immunités en matière d'impôts.*

ART. 11 (ancien art. 12). — Le ministre public à l'étranger, les fonctionnaires officiellement attachés à sa mission, et les membres de leur famille demeurant avec eux sont dispensés de payer :

1° Les impôts personnels directs et les taxes somptuaires;

2° Les impôts généraux sur la fortune, soit sur le capital, soit sur le revenu;

3° Les décimes de guerre;

4° Les droits de douane quant aux objets à leur usage personnel.

Il appartient à chaque gouvernement d'indiquer les justifications auxquelles il entend subordonner ces exemptions d'impôt.

B. — *Immunité de juridiction.*

ART. 12 (ancien art. 14). — Le ministre public à l'étranger, les fonctionnaires officiellement attachés à sa mission, et les membres de leur famille demeurant avec eux sont exempts de toute juridiction, civile ou criminelle, de l'État auprès duquel ils sont accrédités, en principe ils ne sont justiciables, soit au civil soit au criminel, que des tribunaux de leur propre pays. Le demandeur pourra s'adresser au tribunal de la capitale du pays du ministre, sauf le droit du ministre de faire la preuve qu'il a un autre domicile dans son pays.

ART. 13 (art. nouveau). — En ce qui concerne les crimes, les personnes dénommées en l'article précédent restent soumises à leur loi pénale nationale, comme si elles les avaient commis dans leur propre pays.

ART. 14 (ancien art. 15). — L'immunité survit aux fonctions quant aux actions se rattachant à l'exercice desdites fonctions. En ce qui concerne les actions ne s'y rattachant pas, l'immunité ne peut être invoquée que pendant la durée même des fonctions.

ART. 15 (ancien art. 16). — Ne peuvent se prévaloir du bénéfice de l'immunité les personnes appartenant par leur nationalité au pays auprès du gouvernement duquel elles sont accréditées.

ART. 16 (ancien art. 17). — L'immunité de juridiction ne peut être invoquée :

1° En cas de poursuites exercées à raison d'engagements contractés par la personne exempte, non en sa qualité officielle ou privée, mais dans l'exercice d'une profession exercée par elle dans le pays concurremment avec ses fonctions diplomatiques.

2° En matière d'actions réelles, y compris les actions possessoires, se rapportant à une chose, meuble ou immeuble, qui se trouve sur le territoire.

Elle subsiste, même en cas de contravention dangereuse pour l'ordre ou la sécurité publique ou de crime attentatoire à la sûreté de l'État ; sans préjudice du droit pour le gouvernement territorial de prendre telles mesures conservatrices qu'il appartiendra (art. 6, 3°).

ART. 17 (ancien art. 18). — Les personnes jouissant de l'immunité de juridiction peuvent refuser de comparaître comme témoins devant une juridiction territoriale, à condition, si elles en sont requises par la voie diplomatique, de leur donner leur témoignage, même dans l'hôtel de la mission, à un magistrat du pays délégué auprès d'elles à cet effet.

Rodolphe de Gneist.

Rodolphe de Gneist naquit le 13 août 1816, à Berlin, où son père occupait alors une fonction judiciaire. Son père fut, peu de temps après, nommé à Eisleben. Ses premières années se passèrent tantôt là, tantôt sur un domaine en Poméranie. A l'automne de 1833, il quitta l'école pour aller à Berlin étudier le droit. En 1836, il passa les deux premiers examens d'État, et le 20 novembre 1838 il acquit à Berlin le grade de docteur ; l'année suivante, il fut nommé privatdocent près la Faculté de droit de droit de Berlin. Il n'abandonna néanmoins pas la pratique, et, en 1841, il subit l'examen d'assesseur. En 1844, eut lieu sa nomination de professeur extraordinaire à Berlin. Ses études et ses premiers travaux écrits eurent d'abord pour objet le droit romain, le droit civil et la procédure. L'agitation politique qui se manifesta en Allemagne dès l'avènement

de Frédéric-Guillaume, poussa Gneist vers la politique ; par celle-ci il fut amené au droit public.

Après l'apaisement des orages de 1848, qui avaient, il est vrai, doté la Prusse d'un système constitutionnel, mais avaient été pour le reste sans résultat aucun, Gneist, rempli de dégoût par la période de réaction qui suivit, abandonna la politique ; renonçant à la pratique judiciaire, il s'adonna exclusivement à ses fonctions de professeur et à des études plus vastes sur le droit public.

Depuis Montesquieu, tous les peuples européens avaient les yeux tournés vers l'Angleterre. On croyait voir dans la constitution anglaise la réalisation de la liberté politique ; et, par une série de victoires sans pareilles, la doctrine constitutionnelle avait, durant un siècle, conquis tous les États du continent, à l'exception de l'Extrême-Orient. Et voilà que maintenant, après l'établissement complet du système constitutionnel, on se trouvait désillusionné. En France, le gouvernement constitutionnel de la monarchie de Juillet avait sombré dans les tempêtes révolutionnaires, et en Prusse, on avait tiré de cette constitution si désirée les plus grands abus d'un gouvernement de partis.

En adoptant le régime anglais, on avait, dans les États du continent, négligé une chose, l'administration. Les institutions parlementaires s'étaient greffées sur l'administration de la monarchie absolue.

Tandis qu'en France, Tocqueville et son école réclamaient la décentralisation de l'administration à l'exemple de l'Angleterre, Gneist, dans son grand ouvrage sur le droit administratif anglais, dont la première édition parut de 1857 à 1860, montrait sur quelles bases reposait la constitution anglaise en ce qui touche l'administration. Le service personnel dans les dignités de l'État joint à une application impartiale du droit public par des tribunaux indépendants, tel était le complément nécessaire de la constitution parlementaire (Selbstverwaltung und Verwaltungsrechtsprechung.) Réaliser en Allemagne les principes généraux d'*auto-administration* et de *jurisprudence administrative* tirés du droit anglais, non pas par une imitation servile d'institutions étrangères, mais en se réglant sur les circonstances, voilà quel semblait être le devoir de la politique dans l'avenir le plus proche.

L'ère nouvelle qui s'ouvrit avec la régence des princes de Prusse, valut à Gneist une nomination de professeur titulaire à l'Université de Berlin. Bientôt après, il sortit de son isolement politique en se faisant élire membre de la Chambre des députés prussienne. Le conflit administratif qui éclata peu après au sujet de l'organisation de l'armée vint, hélas ! mettre un frein à son activité politique. Si Gneist se rangea alors parmi les adversaires du gouvernement, c'est qu'il était persuadé, opinion d'ailleurs à peine exacte, que l'organisation actuelle de l'armée reposait sur la loi et ne pouvait par conséquent être changée qu'avec l'assentiment des représentants du peuple. Parmi les chefs de l'opposition durant ce conflit, Gneist fut un des principaux ; et néanmoins son activité politique n'eut pas alors de grands résultats.

C'est seulement vers 1870 que sa valeur à la fois scientifique et politique arriva à son apogée. Il n'est point ici question des égarements du « Culturkampf ».

Les plus grands actes de Gneist dans les sciences et dans la politique concordent ; ils seront pour l'Allemagne actuelle d'une importance énorme et durable. Grâce au secours des travaux scientifiques de Gneist sur l'administration de l'Angleterre et à sa collaboration active au Parlement, le pouvoir législatif réformateur réalisa à partir de 1872 dans l'administration intérieure de la Prusse l'auto-administration et l'indépendance de la jurisprudence administrative. Pendant que le Self-government anglais se mourait dans sa terre natale, voué à

une mort lente mais certaine, en Allemagne il trouvait une nouvelle patrie et était réalisé avec une étendue qu'il n'avait jamais eue en Angleterre.

Bien qu'il n'ait pas été donné à Gneist de voir pendant sa vie ses idées présider à la direction des affaires, il fut néanmoins pendant ses dix dernières années comblé d'honneurs. Dès la fondation du tribunal supérieur administratif (Oberverwaltungsgericht) en 1876, il en fut nommé membre. L'empereur Frédéric III lui donna un titre de noblesse héréditaire ; l'empereur Guillaume II devant lequel il avait fait, avant son avènement, des conférences de droit constitutionnel, le nomma, quelques mois avant sa mort, Conseiller secret titulaire avec le titre d'Excellence. Reconnu comme le premier professeur de droit constitutionnel d'Allemagne, aimé de tous ceux qui eurent le bonheur de vivre près de lui, actif presque jusqu'à son dernier moment, il mourut le 22 juin 1895. Mais son activité laissera des traces durables. De même que Montesquieu avait esquissé le modèle d'une constitution libre d'après les Anglais, de même Gneist esquissa le modèle d'une administration libre pour le service de l'Etat. Ces deux hommes se complètent naturellement ; et bien que séparés par un siècle, le grand Français et le grand Allemand apparaîtront inséparables dans l'histoire des sciences politiques, comme les révélateurs des idées du droit anglais aux peuples continentaux, comme les nouveaux importateurs de ce droit étranger qui a servi à fixer pour des siècles le développement politique de l'Europe.

BORNHACK,
Privat-docent à l'Université de Berlin.

Une thèse de science politique à la Sorbonne.

Notre collaborateur M. Henry Michel, a soutenu en Sorbonne, devant un public nombreux, le 6 novembre dernier, ses thèses de doctorat ès-lettres. Les deux sujets choisis par lui, *De Stuarti Millii individualismo* et *l'idée de l'État*, rentrent trop, le dernier surtout, dans l'ordre des questions que traite la *Revue* pour que nous ne leur consacrions pas une étude détaillée qui ne saurait trouver sa place ici. Mais nous ne voulons pas attendre l'apparition de ce travail pour féliciter notre collaborateur de la soutenance brillante qui l'a mis aux prises avec les représentants les plus autorisés de la philosophie et de la sociologie que renferme la Sorbonne.

Discours de rentrée des Cours en 1895 (1).

COUR DE CASSATION, M. l'avocat général RAU. L'initiative privée et la loi en face de l'alcoolisme. — COUR DES COMPTES, M. l'avocat général CHANTEREAU. Le budget départemental et la loi du 18 juillet 1892. — COUR D'APPEL DE PARIS, M. l'avocat général JACOMY. Les garanties à accorder à la défense dans l'instruction préparatoire. — COUR D'AMIENS, M. l'avocat général BURDIN DE PÉRONNE. La diffamation des fonctionnaires publics. Le pouvoir judiciaire et la presse. — COUR DE CAEN, M. le substitut MILLIARD. Le homestead américain. — COUR DE DIJON, M. l'avocat général VIEILLARD BARON. Un grand procès politique en 1816. — COUR DE DOUAI, M. l'avocat général TAINTURET. Le jury et la loi pénale. — COUR DE GRENOBLE, M. le substitut GUICHARDON. Le régime du homestead. — COUR DE LYON, M. le substitut MARTIN. La loi du 24 juillet 1889 sur les enfants moralement abandonnés. — COUR DE MONTPELLIER, M. le substitut BENECH. La protection des monuments. — COUR D'ORLÉANS, M. l'avocat général PEYSSONIÉ. Le magistrat moderne et l'opinion. — COUR DE TOULOUSE M. l'avocat général JAUDON. La question des blés et le parlement de Toulouse.

(1) Nous ne signalons ici que ceux qui se rattachent plus particulièrement au programme de la *Revue*.

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(OCTOBRE ET NOVEMBRE 1895)

ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE. ÉLECTIONS ET LÉGISLATION ÉLECTORALE. QUESTIONS POLITIQUES

Décret du 8 octobre 1895 convoquant le Sénat et la Chambre des députés en *session extraordinaire* (*J. O.*, 19 octobre 1895, p. 5893).

Date de la convocation : 22 octobre 1895.

Note relative à la *démission des Ministres* (ministère Ribot) à la suite de la séance de la Chambre des députés du lundi 28 octobre 1895 (*J. O.*, 29 octobre 1895, p. 6226).

Décrets de formation du *Ministère Bourgeois*, en date du 1er novembre 1895, (*J. O.*, 2-3 novembre 1895, p. 6285).

RELATIONS INTERNATIONALES

Canada. — DÉCRET du 8 octobre 1895 portant promulgation de l'arrangement signé à Paris, le 6 février 1893, pour régler en matière de *tarifs douaniers* les relations commerciales entre la France et le Canada (*J. O.*, 9 octobre 1895, p. 5893).

En dehors des réductions de tarifs, l'arrangement contient la clause de la nation la plus favorisée. Il doit rester en vigueur 2 mois après la dénonciation par l'une ou l'autre des parties.

Canada. — INSTRUCTIONS du conseiller d'État, directeur général des douanes en date du 9 octobre 1895, pour l'application du décret du 8 octobre 1895, portant promulgation de l'arrangement qui règle, en matière de *tarifs douaniers*, les relations commerciales entre la France et le Canada (*J. O.*, 10 octobre 1895, p. 5907).

Roumanie. — DÉCRET du 18 octobre 1895 portant promulgation de l'arrangement signé, le 11 mars 1895, entre la France et la Roumanie, pour la répression des *fausses indications sur la provenance des marchandises* (*J. O.*, 23 octobre 1895, p. 6105).

Pays-Bas. — ARRÊTÉ du ministre de l'agriculture, en date du 25 octobre 1895, rapportant l'arrêté du 18 novembre 1892 qui avait interdit l'importation des *animaux des espèces bovine, ovine, caprine et porcine* provenant des Pays-Bas (*J. O.*, 27 octobre 1895, p. 6183).

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE. NAVIGATION

Rapport présenté, le 22 octobre 1895, par le conseiller d'État directeur du commerce intérieur et de l'enseignement technique au ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, sur les opérations de la *vérification des poids et mesures* pendant l'année 1894 (*J. O.*, 28 octobre 1895, p. 6197).

Le rapport constate l'augmentation notable des infractions de toute nature relevées à la charge des assujettis à la vérification. Le nombre des jours d'emprisonnement qui avait été de 1610 en 1893 est passé à 3339 en 1894.

PROCÉDURE CIVILE. ORGANISATION JUDICIAIRE. AUXILIAIRES DE LA JUSTICE

Audience solennelle de rentrée de la *Cour de cassation* (*J. O.*, 18 octobre 1895, p. 6022).

Audience solennelle de rentrée de la *Cour des comptes* (*J. O.*, 18 octobre 1895, p. 6029).

Décret du 7 octobre 1895, précédé d'un rapport du ministre de la marine, concernant le personnel, les archives et les dépenses du service de la *justice maritime* (*J. O.*, 12 octobre 1895, p. 5937).

Ce décret rend applicables aux témoins cités devant les juridictions maritimes les tarifs établis par le décret du 22 juin 1895. Les autres dispositions les plus importantes concernent les indemnités judiciaires dues aux officiers, officiers mariniers, sous-officiers et employés en retraite attachés au service de la justice maritime, les primes de capture payées en cas d'arrestation de marins et de militaires déserteurs, insoumis ou absents illégalement, les sommes à recouvrer à titre de frais de procédure contre les condamnés.

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS).

Decret du 12 octobre 1895 relatif à *l'exploitation des phosphates de chaux en* ALGÉRIE (*J. O.*, 13 octobre 1895, p. 5951).

Rapport, en date du 12 octobre 1895, de la commission interministérielle chargée d étudier le régime de *l'exploitation des phosphates de chaux en* ALGÉRIE (*J. O.*, 13 octobre 1895, p. 5953).

Décret du 17 octobre 1895, précédé d'un rapport du ministre des colonies, autorisant l'établissement en roupies du *budget* des établissements français dans l'INDE (*J. O.*, 19 octobre 1895, p. 6049).

Decret du 30 octobre 1895, précédé d'un rapport du ministre des colonies, transférant au principal du collège de Cayenne les attributions du directeur de l'intérieur de LA GUYANE en matière d'*instruction publique* (*J. O.*, 10 novembre 1895, p. 6376.

Décret du 30 octobre 1895, précédé d'un rapport du ministre des colonies, réglant la concession des *distinctions honorifiques* en faveur des instituteurs et institutrices employés dans les écoles publiques des colonies (*J. O.*, 10 novembre 1895, p. 6376).

Décret du 31 octobre 1895, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant application aux établissements français de l'INDE de l'article 15 du décret du 23 prairial an XII, sur les *inhumations dans les propriétés privées.* (*J. O.*, 8 novembre 1895, p. 6351).

Décret du 14 novembre 1895, précédé d'un rapport du ministre des colonies, déterminant les règles d'avancement du personnel de *l'administration pénitentiaire coloniale* (*J. O.*, 21 novembre 1895, p. 6568).

Institue un tableau d avancement pour le personnel de l'administration pénitentiaire de la Guyane et de la Nouvelle-Calédonie dressé par une commission composée de fonctionnaires de l'administration coloniale. Mais le ministre a le droit d'inscrire ou de rayer d'office un candidat.

Décret du 22 novembre 1895, précédé d'un rapport du ministre des colonies, instituant un *comité de travaux publics des colonies* (*J. O.*, 23 novembre 1895, p. 6622).

Ce comité, dont les membres sont à la nomination du ministre, comprend des fonctionnaires du ministère des colonies, du ministère de la marine, du ministère des travaux publics, du conseil d'État, et des ingénieurs civils.

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Décret du 1er octobre 1895, précédé d'un rapport adressé au Président de la République par les ministres des finances, de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes, et des travaux publics, rapportant le décret du 5 juillet 1890 sur la *direction des bâtiments civils* et palais nationaux.

Le service des bâtiments civils et palais nationaux est rattaché au département de l'instruction publique et des beaux-arts, auquel il ressortissait avant le décret du 5 juillet 1890, et confié au directeur des beaux-arts.

Décret du 21 octobre 1895 transportant du ministère des travaux publics, au ministère de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes, les crédits affectés aux services des *bâtiments civils* et palais nationaux pour l'exercice 1895 (*J. O.*, 23 octobre 1895, p. 6107).

Décret du 12 octobre 1895, précédé d'un rapport du président du conseil, ministre des finances, ayant pour objet l'institution d'une commission chargée d'examiner les clauses et conditions des *cahiers des charges des adjudications et marchés faits par les administrations publiques* et de donner son avis sur les modifications à y apporter, et fixant la composition de cette commission (*J. O.*, 13 octobre 1895, p. 5949).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 26 octobre 1895, relative aux dispositions nouvelles concernant l'examen primaire, aux colonies, des *sous-officiers candidats aux emplois civils* (*J. O.*, 27 octobre 1895, p. 6183).

Décret du 28 octobre 1895, précédé d'un rapport du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et télégraphes, relatif au tarif des *frais de déplacement* des fonctionnaires de l'administration du commerce et de l'industrie (*J. O.*, 31 octobre 1895, p. 6253).

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES. RÉGIME DOUANIER. RÉGIME MONÉTAIRE

Décret du 4 juillet 1895 déterminant les parts contributives des communes, des départements et de l'État dans les *travaux subventionnés* en vertu de la loi du 12 mars 1880 (*J. O.*, 27 octobre 1895, p. 6182).

Décret du 17 octobre 1895 portant application de la surtaxe d'entrepôt aux *orges d'origine extra-européenne* importées des entrepôts d'Europe (*J. O.*, 26 octobre 1895, p. 6161).

Ces orges ne jouissent du bénéfice de l'admission temporaire qu'à la condition d'acquitter la surtaxe d'entrepôt.

Décrets du 25 octobre 1895, précédés d'un rapport du ministre des colonies, 1° portant admission au bénéfice de la détaxe de certains produits originaires de *Sainte-Marie de Madagascar;* 2° fixant les droits de douane sur certains produits étrangers importés dans cette colonie (*J. O.*, 1er novembre 1895, p. 6269).

Décret du 1re novembre 1895, précédé d'un rapport du président du conseil, ministre des finances, portant modification à l'arrêté du 5 germinal an XII sur l'organisation de la régie des contributions indirectes, relativement aux *transactions sur les procès-verbaux en matière de contravention et saisie* (*J. O.*, 5 novembre 1895, p 6309).

Compétence du directeur du département jusqu'à 1.000 francs, du directeur général de 1.000 à 3.000 francs, du ministre des finances dans les autres cas.

Décret du 26 novembre 1895 fixant la quantité d'*huile d'olive* et de *grignon d'origine et de provenance tunisiennes* qui pourra être admise en France du 1er décembre 1895 au 30 novembre 1896 dans les conditions de la loi du 19 juillet 1890 (*J. O.*, 27 novembre 1895, p. 6677).

La quantité est fixée à 15 millions de litres.

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Décret du 24 septembre 1895, précédé d'un rapport du ministre de la marine, déterminant les actions ou campagnes de guerre donnant droit à l'obtention de la *médaille coloniale* (*J.O.*, 8 octobre 1895, p. 5881).

Il s'agit des opérations effetuées au Soudan, au Sénégal, à la Côte d'Ivoire, à la Guyane.

Circulaire du ministre de la marine, en date du 2 octobre 1895, ayant pour objet la notification, dans le plus court délai possible, aux familles et au ministère de la marine des *décès des militaires des troupes de la marine aux colonies* (*J. O.*, 3 octobre 1895, p. 5811).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 4 octobre 1895, relative à l'attribution du *bénéfice de guerre* et du droit à la *médaille coloniale* aux militaires et aux marins qui ont pris part, en 1894 et en 1895, à des expéditions à la Guyane, au Soudan français, au Sénégal et à la Côte d'Ivoire (*J. O.*, 8 octobre 1895, p. 5883).

Note du ministre de la guerre, en date du 19 octobre 1895, relative à la cote d'acuité visuelle applicable aux *candidats aux écoles militaires* (*J.O.*, 20 octobre 1895, p. 6068).

Décision du ministre de la guerre, en date du 20 octobre 1895, relative à l'examen d'acuité visuelle à passer par les sous-officiers de cavalerie *candidats au grade de sous-lieutenant* (*J. O.*, 22 octobre 1895, p. 6094).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 21 octobre 1895, ayant pour objet d'accorder le *bénéfice de la campagne de guerre* au personnel de la marine détaché dans le Haut-Mékong depuis le 5 octobre 1893 (*J. O.*, 22 octobre 1895, p. 6095).

Circulaire du 22 octobre 1895 relative au renvoi dans les ports des bataillons d'*infanterie de marine* détachés à Paris (*J. O.*, 23 octobre 1895, p. 6109).

Arrêté du ministre de la marine du 23 octobre 1895 relatif à l'appel et à la mise en route des *exclus métropolitains* (*J. O.*, 24 octobre 1895, p. 6122).

Décret du 24 octobre 1895, précédé d'un rapport du ministre de la marine, prescrivant, en cas de rappel au service, l'envoi de certaines catégories de marins à la *section disciplinaire d'inscrits* (*J. O.*, 27 octobre 1895, p. 6181).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 7 novembre 1895, relative à la répartition et à l'appel à l'activité des hommes de la classe 1894 qui ont demandé à servir dans les *troupes coloniales* (*J. O.*, 8 novembre 1895, p. 6350).

Décret du 7 novembre 1895, précédé d'un rapport du ministre de la marine, rattachant la section technique des *constructions navales* à la direction du matériel et nommant le directeur du matériel (*J. O.*, 9 novembre 1895, p. 6362).

Décret du 7 novembre 1895 chargeant un inspecteur en chef des services administratifs de la marine du *contrôle central au ministère de la marine* (*J. O.*, 11 novembre 1895, p. 6385).

Décret du 7 novembre 1895 portant création d'un emploi de *secrétaire général au ministère de la guerre* (*J. O.*, 8 novembre 1895, p. 6350).

Décret du 10 novembre 1895 fixant les attributions du *secrétaire général du ministère de la guerre* (*J. O.*, 12 novembre 1895, p. 6399).

Le secrétaire général a dans ses attributions : 1° les personnels du contrôle, des services administratifs et les employés civils de l'administration centrale ; 2° toutes les affaires administratives ressortissant aux directions et au service intérieur.

Décret du 8 novembre 1895, précédé d'un rapport du ministre de la marine, portant modification de l'article 2 du décret du 14 janvier 1889 sur le *service à bord des bâtiments de la flotte* (*J. O.*, 10 novembre 1895, p. 6375).

Décret du 8 novembre 1895, précédé d'un rapport du ministère de la

marine, portant modification de l'article 257 des décrets des 20 mai 1885 et 12 novembre 1894 sur le *service à bord des bâtiments de la flotte* (*J. O.*, 10 novembre 1895, p. 6375).

Circulaire du 9 novembre 1895 relative à l'application aux troupes de la marine du nouveau règlement sur *l'instruction du tir* (*J. O.*, 10 novembre 1895, p. 6376).

Décret du 12 novembre 1895, précédé d'un rapport du ministre de la marine, portant modification au décret du 21 septembre 1894 qui organise l'*état-major général de la marine* et le cabinet du ministre (*J. O.*, 13 novembre 1895, p. 6422).

Arrêté du ministre de la marine, en date du 12 novembre 1895, portant modification de l'arrêté du 22 septembre 1894 qui règle l'organisation des services de l'*état-major général de la marine* et du cabinet du ministre (*J. O.*, 13 novembre 1895, p. 6422).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 13 novembre 1895, relative à l'application aux *troupes de la marine* du décret du 28 mai 1895 portant règlement pour le service des armées en campagne (*J. O.*, 15 novembre 1895 p. 6463).

Décret du 14 novembre 1895, précédé d'un rapport du ministre de la marine, modifiant le décret du 31 juillet 1895, relatif à la formation du tableau d'*avancement des officiers de la marine* et des officiers des autres corps de la marine les corps de troupes exceptés (*J. O.*, 15 novembre 1895, p. 6462).

Le changement porte sur la composition de la commission du deuxième degré qui ne comprendra plus les trois plus anciens vice-amiraux du cadre, mais les trois vice-amiraux inspecteurs généraux de la marine.

Décret du 15 novembre 1895, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, relatif aux attributions du *chef d'état-major général* de l'armée (*J. O.*, 16 novembre 1895, p. 6478).

Le décret place les directions d'armes, la direction des services administratifs et celle du service de santé sous l'action du chef d'état-major général pour tout ce qui concerne l'organisation ou l'instruction des troupes, la mobilisation, l'armement, la défense du territoire et la constitution des approvisionnements de guerre (art. 1er).

Décret et **Arrêté** du 15 novembre 1895, précédés d'un rapport du ministre de la marine, portant modification au décret du 22 janvier 1894 et à l'arrêté du 20 janvier 1892 relatifs aux diverses *positions d'absence des officiers ou agents de la marine* (*J. O.*, 19 novembre 1895, p. 6534).

Ne font que reproduire en termes plus nets les dispositions antérieures qui pouvaient fournir matière à discussion. L'innovation consiste à fixer les droits des autorités supérieures d'accorder aux intéressés le bénéfice de la solde entière.

Décret du 23 novembre 1895, précédé d'un rapport du ministre de la marine modifiant l'article 73 des décrets des 20 mai 1895 et 3 juillet 1893 sur le *service à bord des bâtiments de la flotte* (*J. O.*, 26 novembre 1895, p. 6662).

Substitue le ministre à l'officier commandant d'un bâtiment pour la désignation de l'officier qui doit remplir les fonctions de second. La mesure n'est pas applicable aux officiers généraux commandants à la mer et capitaines de vaisseau chefs de division.

Décret du 27 novembre 1895, précédé d'un rapport du ministre de la marine portant fixation à quinze ans révolus de la limite d'âge inférieure pour l'entrée à l'*Ecole navale* (*J. O.*, 29 novembre 1895, p. 6709).

Arrêté du ministre de la marine, en date du 29 novembre 1895, modifiant l'arrêté du 28 août 1895, qui a réglementé le concours pour l'emploi d'*élève-commissaire de la marine* (*J. O.*, 30 novembre 1895, p. 6722).

Circulaires du ministre de la marine, en date du 19 novembre 1895, relatives : 1° au *tour de service colonial* des sous-officiers d'infanterie de marine et

à la répartition de l'avancement entre la France et les colonies; 2° à diverses questions se rapportant aux *deuxièmes rengagements* (*J. O.*, 30 novembre 1895, p. 6722 et 6726).

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Circulaire du 17 octobre 1895 relative aux *conférences facultatives dans les Facultés de droit*. Recettes et dépenses. (*Bulletin* de l'Instruction publique, n° 1184, 26 octobre 1895, p. 661).

Circulaire du 25 octobre 1895 relative à la répartition des matières de droit civil entre les divers *examens de licence*. (*Bulletin*, n° 1185, 2 novembre 1895, p. 725).

Circulaire du 30 octobre 1895 relative à la réorganisation de la *licence* et du *doctorat en droit*. (*Bulletin*, n° 1186, 9 novembre 1895, p. 757).

Circulaire du 31 octobre 1895 relative à l'organisation des *conférences facultatives dans les Facultés de droit*. (*Bulletin*, n° 1187, 16 novembre 1895, p. 789).

ASSISTANCE PUBLIQUE ET INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Rapport adressé le 9 juillet 1895 au président de la République sur les opérations et la situation, en 1894, des *caisses d'assurance en cas de décès et en cas d'accident* (*J. O.*, 20 novembre 1895, p. 6549).

Capitaux restant assurés au 31 décembre 1894 : 2,971,527 fr. 34. — Le rapport constate la diminution en 1894 du nombre des assurances individuelles : 97 au lieu de 182. — En 1894, six sociétés de secours mutuels ont cessé de renouveler leurs assurance, et six ont souscrit à la caisse une première assurance.

Décret du 8 octobre 1895 fixant la composition du conseil supérieur des *habitations à bon marché* (*J. O.*, 26 octobre 1895, p. 6162).

Il y a 34 membres à la désignation du ministre et 6 membres de droit. — Le conseil tient au moins une session dans les trois premiers mois de chaque année. — Il y a un comité permanent qui se réunit chaque fois que les besoins du service l'exigent.

Décret du 27 octobre 1895 fixant : 1° l'*intérêt* qui sera bonifié aux *caisses d'épargne*, en 1896, par la caisse des dépôts et consignations ; 2° l'intérêt qui sera servi aux déposants par la caisse nationale d'épargne (*J. O.*, 29 octobre 1895, p. 6225).

3 fr. 25 p. 100 et 2 fr. 50 p. 100.

Décret du 15 novembre 1895 portant règlement d'administration publique pour l'organisation de l'*assistance à domicile à Paris* (*J. O.*, 19 novembre 1895 p. 6529).

Les personnes à secourir comprennent : 1° les indigents ; 2° les nécessiteux. — Les secours en travail doivent être substitués autant que possible aux secours en argent. — Les indigents doivent être de nationalité française et domiciliés à Paris depuis trois ans au moins. — Les bureaux de bienfaisance sont composés du maire, des adjoints, des conseillers municipaux de l'arrondissement, de quatre administrateurs au moins par quartier, nommés par le préfet

TRAVAUX PUBLICS ET VOIES DE COMMUNICATION

Décret du 16 octobre 1895 autorisant le rétablissement au crédit du budget du ministre des travaux publics, exercice courant, des sommes remboursées au *compte de premier établissement des chemins de fer de l'État* (*J. O.*, 31 octobre 1895, 6255).

Arrêté du ministre des travaux publics, en date du 26 octobre 1895, portant réorganisation du *contrôle des chemins de fer* (*J. O.*, 4 novembre 1895, p. 6297).

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Décret du 10 octobre 1895 déterminant les *emplois* réservés aux agents

pourvus du brevet de capacité de la première section de l'école professionnelle supérieure des postes et des télégraphes et aux agents admis au service antérieurement au 1er janvier 1879 (*J. O.*, 18 octobre 1895, p. 6021).

Ces emplois sont ceux de : administrateurs, inspecteurs généraux et inspecteurs adjoints, chefs et sous-chefs de bureau de l'administration centrale, directeurs, inspecteurs et sous-inspecteurs.

Décret du 11 octobre 1895 relatif à l'expédition des *télégrammes à faire suivre* avec réponse payée (*J. O.*, 15 octobre 1895, p. 5981).

Avis relatif à l'échange de mandats de poste et de mandats télégraphiques entre la France et la *Serbie* (*J. O.*, 15 octobre 1895, p. 5985).

Décret du 15 octobre 1895, précédé d'un rapport du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, portant application de la taxe spéciale édictée par la loi du 29 mars 1889, pour les correspondances officielles non affranchies, aux *lettres expédiées par les présidents des tribunaux de commerce* (*J. O.*, 17 octobre 1895, p. 6009).

Cette taxe est égale à la taxe d'affranchissement préalable dont ces lettres auraient été passibles.

Décret du 10 octobre 1895, précédé d'un rapport du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, autorisant la création de *recettes auxiliaires des postes* (*J. O.*, 20 octobre 1895 p. 6065).

Arrêté du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, en date du 16 octobre 1895, réglementant la *gérance des recettes auxiliaires des postes* (*J. O.*, 20 octobre 1895, p. 6066).

Décret du 19 novembre 1895 fixant les taxes à percevoir pour l'*affranchissement des colis postaux* à destination du Chili, du Canada, des îles Cook, de Hawaï, du Natal, du Zululand et du Protectorat allemand de l'Afrique du Sud-Ouest (*J. O.*, 22 novembre 1895, p. 6594).

Décret du 19 novembre 1895 fixant la taxe des *télégrammes remis par exprès* (*J. O.*, 24 novembre 1895, p. 6633).

50 centimes pour le premier kilomètre ; 30 centimes pour chacun des kilomètres suivants.

Décret du 24 novembre 1895 relatif à l'expédition des *lettres et boîtes avec valeur déclarée* à destination du Chili (*J. O.*, 29 novembre 1895, p. 6705).

QUESTIONS DIVERSES

Décret du 1er octobre 1895 portant que des *funérailles nationales* seront faites à Louis Pasteur (*J. O.*, 3 octobre 1895, p. 5869).

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcé le 29 septembre à Bordeaux par le garde des sceaux *ministre de la justice* à la séance de clôture du congrès de la ligue de l'enseignement (*J. O.*, 1er octobre 1895, p. 5794).

Discours prononcé par le premier président Boulanger à l'audience solennelle de rentrée de la *Cour des comptes* le 10 octobre 1895 (*J. O.*, 18 octobre 1895, p. 6029).

Discours prononcés à la séance publique des cinq académies à l'occasion du *centenaire de l'Institut de France* le 25 octobre 1895 par MM. Ambroise Thomas, président de l'Institut, Jules Simon, délégué de l'Institut, Poincaré, ministre de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes (*J. O.*, 25 octobre 1895, p. 6136.)

Discours prononcé le 25 octobre 1895 par le *ministre de l'instruction publique*, des beaux-arts et des cultes, à l'inauguration du monument Meissonier (*J. O.*, 29 octobre 1895, p. 6226).

LIVRES DÉPOSÉS AU BUREAU DE LA REVUE

S. BERGE. *De la juridiction française en Tunisie*,. Paris, Pichon, 1895, n-8°, 108 pages. — FABREGUETTES. *De la protection de la personne et de l'autorité du Président de la République*. Paris, Chevalier-Marescq, 1895, in-8°, 26 pages. — ZUBLIN. *Die moderne Spionage-Gesetzgebung*. Zurich, Speidel, 1895, in-8, 175 pages. — MICELI. *La chiusura della sessione parlamentare e i suoi effetti giuridici*. Perugia, Boncompagni, 1895, n-8°, 65 pages. — ENGELHARDT. *Les protectorats romains*. Paris, Pedone, 1895, in-8°, 26 pages. — DE MARCÈRE, *La décentralisation, projet de réforme de la loi municipale du 5 avril 1884*. Paris, Larose, 1895, in-8°, 135 pages. — MOYSEN. *La femme dans le droit français*. Paris, Chevalier-Marescq, 1895, in-8° 384 pages. — MUNIER-JOLAIN. *La plaidoirie dans la langue française*. Paris, Chevalier-Marescq, 1895, in-8°, IX-352 pages. — R. DE LA GRASSERIE. *Résumé analytique du Code civil mexicain*. Paris, Giard et Brière, 1895, in-8°, 258 pages — JÈZE. *Étude théorique et pratique sur l'occupation*. Paris, Giard et Brière, 1895, in-8°, III-387 pages. — DELVAILLE. *De la déduction de la détention préventive et de l'influence de la loi du 15 novembre 1892 sur l'exécution des peines*. Paris, Chevalier-Marescq, 1895, in-8°, 362 pages. — MORISSEAUX. *La législation du travail*. Tome I, Bruxelles, Wissembruch, 1895, in-8°, VI-676 pages. — R. VON IHERING. *Les Indo-Européens avant l'histoire*. Paris, Chevalier-Marescq, 1895, in-8°, IX-453 pages. — RAIKES. *On the conflict of law where two vessels are held jointly in fault for a collision*. London, Pewtrus, 1895, in-8°, 26 pages. — PIÉDELIÈVRE. *Précis de droit international public*. Tome II, Paris, Pichon, 1895, in-8°, 588 pages. — BOURCART. *De l'occupation temporaire en vue de l'exécution des travaux publics*. Paris, Pedone, 1895, in-8°, 167 pages. — LEFÈVRE-PONTALIS. *Des élections en Angleterre*. Paris, Dentu, 1895, in-8°, 24 pages (extrait). — BAUDRY-LACANTINERIE et MAURICE COLIN. *Traité théorique et pratique de droit civil. Des donations entre vifs et des testaments*. Tome II. Paris, Larose, 1895, in-8°, 908 pages. — BAUDRY-LACANTINERIE et P. DE LOYNES. *Traité théorique et pratique de droit civil. Du nantissement, des privilèges et hypothèques et de l'expropriation forcée*. Tome II. Paris, Larose, 1896, in-8°, 791 pages. — BAUDRY-LACANTINERIE. *Précis de droit civil*. Tome III, 5e édition. Paris, Larose, 1896, in-8°, LIV-1052 pages. — J.-B. THAYER. *The teaching of english Law at Universities*, Boston, Little, Brown, and C°, 1895, in-8°, 18 pages. — A. DESCHAMPS. *Du système de contravention dans nos lois sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs*. Paris, A. Rousseau, 1895, in-8°, 39 pages. — J. JUSTIN. *Le péril dominicain*. Paris, A. Savine, in-8°, 37 pages. — J. JUSTIN. *Les relations extérieures d'Haïti*. Paris, A. Savine, in-8°, 237 pages. — CH. LYON-CAEN et RENAULT. *Traité de droit commercial*. Tome VI. Paris, Pichon, 1896, in-8°, 685 pages. — E. CARETTE *Les assemblées provinciales de la Gaule Romaine*. Paris, Picard, 1895, in-8°. 503 pages. — L. STOUFF. *Deux chartes de franchises en Dauphiné*. Paris, Larose. 1895, in-8°, 52 pages. — R. TRUMANN. *Die monarchomachen*. Leipzig, Duncke, et Humblot, 1895, in-8°, 88 pages. — G. JELLINEK. *Die erklärung der menschen und bürgerrechte*. Leipzig Duncker et Humblot, 1895, in-8°, 53 pages.

TABLE DES MATIÈRES CONTENUES DANS LE QUATRIÈME VOLUME

I. — ARTICLES DE FOND

Pages.

BALDWIN. — De la responsabilité du pouvoir fédéral aux États-Unis au cas où les États particuliers s'abstiennent de réprimer des délits commis sur leur territoire 437-445

BLACKMAR. — La législation sur les boissons fortes aux États-Unis.. 48-69

DIODATO LIOY. — Des conditions économiques de la Sicile 70-84

DONIOL. — Un procès politique en 1842 et le gouvernement de Louis-Philippe 394-425

GARÇON. — Un prince allemand physiocrate 85-126

GRASSO. — De l'interdiction des ports d'un État aux navires étrangers pour motifs sanitaires 32-47

HAURIOU. — Les épiphénomènes de l'évolution du pouvoir 286-289

MICELI. — Les partis politiques dans leurs rapports avec le gouvernement de cabinet 201-233

MICHOUD. — De la responsabilité de l'État à raison des fautes de ses agents (second et troisième articles) 1-31; 251-285

VON SEYDEL. — Le Chancelier de l'Empire allemand 426-436

STOUPIS. — Du pouvoir gouvernemental d'après la constitution grecque 234-250

II. — CHRONIQUES

Chronique coloniale (GIRAULT) 127-150

Chronique économique (CAUWÈS) 446-488

Chroniques politiques

— France (DEJEAN) 290-304
— Allemagne (PILOTY) 150-169
— Angleterre (STEVENSON) 489-500
— Chili (LETELIER) 327-349
— Danemark (HOLSCE) 304-313
— Espagne (LOPEZ SELVA) 529-539
— Italie (ZANICHELLI) 500-529
— Pays-Bas (H. VERKOUTEREN) 314-326
— Portugal (DE FIGUEIREDO) 170-175
— Suède (HAMILTON) 540-544
— Norvège (HAMILTON) 544-546

III. — ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Ouvrages d'auteurs français.

DISLÈRE et DE MOUY. — Droits et devoirs des Français en Orient et Extrême-Orient (WORMS) 362-365

Ouvrages d'auteurs américains (ÉTATS-UNIS).

JAMES. — The city government of Philadelphia. — Le gouvernement municipal de Philadelphie (BARDE) 350-362
THORPE. — The constitutions of the United-States. — La constitution des États-Unis d'Amérique (F.L) 184

Ouvrages d'auteurs espagnols.

CESPEDÈS. — La doctrina de Monroë. — La doctrine de Monroë (LESEUR) 176-184

Ouvrages d'auteurs grecs.

POLITIS. — Des emprunts d'État en droit international (KEBEDJI) .. 547-556

Ouvrages d'auteurs italiens.

VACCARO. — La lutte pour l'existence et ses effets dans l'humanité (F. L.) 366

IV. — REVUE DES PÉRIODIQUES

Périodiques français.

— Correspondant (DONIOL) 366-367
— Révolution française (R. BEUDANT) 368-378
— Nouvelle Revue (MOREAU) 557-559
— Revue des Deux-Mondes (MOREAU) 562-566
— Revue bleue (MOREAU) 559-561

Périodiques anglais.

— Juridical Review. — Revue juridique (BOURCART) 566-569

Périodiques espagnols.

— Boletin de la Institucion libre de enseñansa. — Bulletin de l'Institution libre d'enseignement (ALTAMIRA) 570-571
— La España moderna. — L'Espagne moderne (ALTAMIRA) 571-572
— Revista de Derecho y de Sociologia. — Revue de Droit et de Sociologie (ALTAMIRA) 569-570
— Revista general de legislacion y de jurisprudencia. — Revue générale de législation et de jurisprudence (ALTAMIRA) 372-373

Périodiques hollandais.

— De Gids. — Le Guide (H. VERKOUTEREN) 187
— L'Économiste (H. VERKOUTEREN) 187
— Rechtsgeleerd Magazijn. — Magasin de la jurisprudence (H. VERKOUTEREN) 186

— Tijdschrift voor strafrecht. — Revue de droit pénal (H. VERKOUTEREN) 186
— Thémis (H. VERKOUTEREN) 185

Périodiques suisses.

— Bibliothèque universelle et Revue suisse (BERNEY) 572
— Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes. — Arrêts du Tribunal fédéral suisse (BERNEY) 576
— Zeitschrift für Schweizerische Statistik. — Journal de Statistique suisse (BERNEY) 574
— Zeitschrift für Schweizer Strafrcht. — Revue pénale suisse (BERNEY) 575

V. — VARIÉTÉS

Congrès du crédit populaire 188-190
Discours de rentrée des cours 584
Prix Rossi à la Faculté de Droit de Paris 381
Réorganisation des études juridiques 190-191
Résolutions du congrès pénitentiaire 374-381
Session de Cambridge de l'Institut de droit international 577-582
M. Ch. Beudant 191-192
M. Rodolphe de Gneist 582-584

VI. — ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

Agriculture, droit rural et législation forestière 386
Assistance publique et institutions de prévoyance 198, 390, 590
Commerce et législation commerciale. Navigation 193, 385, 585
Discours officiels 199, 391, 591
Droit administratif général 196, 387, 587
Droit criminel et régime pénitentiaire 194, 385
Industrie et législation industrielle 193, 385
Instruction publique et beaux-arts 197, 389, 590
Législation civile 385
Législation et organisation financières. Régime douanier. Régime monétaire 196, 387, 587
Législation et organisation militaires 196, 387, 588
Législation extra-continentale (Algérie, colonies, protectorats) 195, 386, 586
Organisation constitutionnelle et parlementaire. Élections et législation électorale. Questions politiques 193. 384, 585
Postes et télégraphes 198, 390, 590
Procédure civile, organisation judiciaire et Auxiliaires de la justice 194, 385, 586
Questions diverses 199, 591
Relations internationales 193, 384, 585
Santé publique 198
Travaux publics et voies de communication 198, 390, 590

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES DU QUATRIÈME VOLUME

ABORDAGE des bâtiments de l'Etat. Juridiction compétente, p. 8.

AFRIQUE. — Expansion de la France en —, p. 135-140.

AGENTS. — De la responsabilité de l'Etat à raison des fautes de ses —, p. 251-285.

AGRICULTURE. — Chambres d' —, p. 168. — V. Crédit et Sociétés coopératives. — En Sicile, p. 71.

ALCOOL. — Impôt sur l' — en Allemagne, p. 163. — Aux Etats-Unis. — V. Boissons fortes. — En Sicile, p. 80.

ALLEMAGNE (Chronique politique), p. 151.

ALLEMAND. — Le chancelier de l'Empire —, p. 426-436.

ANARCHISME. — Le socialisme et l' — dans ses rapports avec la criminalité, p. 372.

ANGLETERRE (Chronique politique), p. 489. — Séparation de l'Eglise et de l'Etat dans le pays de Galles, p. 490. — Travail dans les fabriques et les ateliers, p. 492. — Irish Land Bill, p. 493. — Bill sur les boissons alcooliques, p. 494. — Plural voting Bill, p. 494. — Chute du ministère, p. 495. — Les élections générales, p. 496. — 1874 et 1895, p. 498. — Le nouveau ministère, p. 498. — Résultats législatifs de l'année, p. 499.

ANGLETERRE. — Ses démêlés avec les Pays-Bas, p. 322.

ANTHROPOLOGIE. — La psychologie des peuples et l' —, p. 564.

ANTISÉMITISME en Allemagne, p. 161.

ANTRAIGUES. — La conversion du comte d' —, p. 368.

AGERNT. — Le règne de l' —, p. 563.

ARGENTINE. — La question — au Chili, p. 345.

ARMÉE — coloniale, p. 135. — Responsabilité de l'Etat à raison des dommages causés par le service de l' —, p. 8.

ASSURANCE OBLIGATOIRE. — L' — en Suisse et les caisses libres, p. 573.

AUTORITÉ. — De la responsabilité de l'Etat à raison des actes d' —, p, 251-285.

BERLIN. — La mission de M. de Gontaut à —, p. 366.

BERNE. — Révision de la convention de —, p. 578.

BERNOIS. — Le pays de Vaud sous le régime —, p. 575.

BIBLIOTHÈQUE UNIVERSELLE ET REVUE SUISSE, périodique suisse, analyse, p. 572. — La Suisse jugée par un Américain, par Numa Droz, p. 572. — L'assurance obligatoire et les caisses libres, par Numa Droz, p. 573. — Chemins de fer suisses, par Éd. Tallichet, p. 573. — La révision militaire en Suisse, par le colonel Lecomte, p. 574.

BIENS ECCLÉSIASTIQUES. — en Sicile, p. 74-79.

BIOGRAPHIE de Cortina, p. 372. — Pacheco, p. 372. — de Aparisi y Guijarro, p. 373.

BOISSONS FORTES AUX ETATS-UNIS. — (Législation sur les) —, par M. W. Blackmar, p. 48-69.

BOLETIN DE LA INSTITUCION LIBRE DE ENSEÑANZA (*Bulletin de l'Institution libre d'enseignement*) périodique espagnol, analyse. — La protection des grains par Manuel Pedregal, p. 570. — Rapports de l'Etat avec les autres ordres et institutions de la vie par J.-M. Maranges, p. 571.

BONAPARTE et les poignards des Cinq-Cents, p. 371.

BONS du trésor, vérification, p. 7.

BRÉSIL. — Règlements sanitaires au —, p. 32.

BUDGET allemand, p. 153-159. — Le — de 1895 au Chili, p. 335. — Le — portugais —, p. 171.

CABINET. — Les partis politiques dans leurs rapports avec le gouvernement de —, p. 201-233.

CAMBRIDGE. — La session de —, de l'Institut de droit international, p. 577.

CHANCELIER. — Le — de l'Empire allemand, par Max Von Seydel, p. 426-

436. — Caractère juridique de l'empire allemand, p. 426. — Responsabilité du Chancelier fédéral dans la confédération de l'Allemagne du Nord, p 428. — Les ministres de Bavière et de Wurtemberg repoussent la création de ministres d'Empire, p. 431. — Loi du 17 mars 1878, sur la suppléance du Chancelier, p. 435.

CHANGES. — La crise des — et la question monétaire, p. 475-488.

CHEMINS DE FER. — Exploitation des — par l'Etat, p. 5.

CHEMIN DE FER Suisses, p. 573.

CHILI (Chronique politique), p. 327-349. — Le ministère Mac Iver et le parlementarisme, p. 327. — Le ministère Barros Luco, p. 334. — Le budget de 1895, p. 335. — La conversion métallique, p. 338. — Ministère Recabarren, p. 342. — La question argentine, p. 345.

CINQ-CENTS. — Bonaparte et les poignards des — —, p. 371.

THE CITY GOVERNMENT of Philadelphia (*Le Gouvernement municipal de Philadelphie*), par les membres de la classe supérieure de l'Ecole Wharton de Science financière et économique de l'Université de Pennsylvanie, avec introduction par Edmond J. James (analyse), p. 350-362.

CLERGÉ. — Les biens du — et la Révolution, p. 370.

COALITION. — Ministère de — en Norvège, p. 546.

COLLECTIVISME. — L'Etat et le —, p. 563.

COLONIALE (chronique), par M. A. Girault, p. 127-150. — Premier Ministère des colonies, p. 127-131. — Ministère Delcassé, p. 131. — Armée —, p. 135. — Expansion en Afrique, p. 135-140. — Madagascar, p. 140-143. — Colonies françaises assimilées, p. 143-146. — Indo-Chine, p. 146. — Colonisation pénale, p. 147-150. — Bibliographie —, p. 150.

UNION coloniale française, p. 132.

COLONIES assimilées, p. 143. — hollandaises, p. 321. — portugaises, p. 172.

COMMERCE extérieur de l'Espagne p. 539.

COMMERCE EXTÉRIEUR. — La crise des changes et la question monétaire (chronique économique), p. 475-488.

COMMUNES. — Les — aux Pays-Bas, p. 319.

COMPAGNIES. — Les grandes — p. 563.

COMPÉTENCE respective des tribunaux judiciaires et des tribunaux administratifs, à raison des fautes des agents de l'Etat, p. 5 et s.

CONFÉRENCES dans les facultés de droit. (Variétés), p. 383.

CONGRÈS pénitentiaire international de Paris. Résolutions qui y sont votées. (Variétés), p. 374.

CONSTITUTION. — Du pouvoir gouvernemental d'après la — grecque, p. 234-250. — Violation de la — hollandaise, p. 325.

CONTENTIEUX. — V. Compétence.

CONTRAT. — L'emprunt d'État considéré comme —, p. 548. — De l'exécution du —, p. 553. — Sanction du —, p. 555.

CONTREFAÇON commise par les agents de l'Etat en vue d'un service public, p. 10.

CONVERSION. — La — métallique au Chili, p. 338.

COPENHAGUE, port libre, p. 312.

CORRESPONDANT. — Le — périodique français, analyse, p. 366. — La mission de M. de Gontaut, par le duc de Broglie, p. 366.

CORTÈS. — Les — en Espagne, p. 535.

COUR D'ASSISES de Riom. — Un procès politique devant la —, p. 397.

COURONNE. — Le discours de la — en Italie, p. 507.

COURS. — Discours de rentrée des — (Variétés), p. 584.

CRÉDIT agricole. — populaire, p. 188, p. 189.

CRIMINALITÉ. — Ses causes économiques et sociales, p. 372.

CRISE. — La — des changes et la question monétaire, p. 475-488.

CUBA. — L'insurrection de — devant la métropole, p. 572. — vis-à-vis des Etats-Unis, p. 571. — question de —, p. 529.

DANEMARK. — (Chronique politique), p. 304-313. — Division des circonscriptions électorales, p. 305. — Les élections, p. 306. — Finances, p. 308. — Impôt foncier, p. 309. — Situation politique après les élections, p. 311. — Autres mesures législatives, p. 311. — Le commerce. Le port libre, p. 312.

DÉLITS. — De la responsabilité du pouvoir fédéral aux Etats-Unis au cas où les Etats particuliers s'abstiennent de réprimer les — commis sur leur territoire, p. 437-445.

DISCOURS. — Le — de la couronne en Italie, p. 507.

DIX-HUIT BRUMAIRE. — Les causes du —, p. 371.

DOCTORAT EN DROIT. — Décret du 1er août 1895 fixant les tarifs des droits à percevoir pour le —. (Variétés), p. 381.

DOCTRINE ÉVOLUTIVE. — La moralité de la —, p. 565.

DOMAINE PRIVÉ. — Responsabilité de l'Etat considéré comme propriétaire du —, p. 4.

DROIT CRIMINEL. — La sociologie et le —, p. 372.

DROIT INTERNATIONAL. — Les emprunts d'Etat en —, p. 547. Idée du — privé, p. 570.

DROITS et devoirs des Français dans les pays d'Orient et d'Extrême-Orient par Paul Dislère et R. de Moüy (analyse), p. 362-365.

ECONOMISTES, p. 85.

EDUCATION et instruction, p. 562.

EGLISE. — Séparation de l' —, et de l'Etat dans le pays de Galles, p. 490.

ELECTIONS. — Les — à la Guyane, p. 559. — Les — en Danemark, p. 306. — Les — générales en Angleterre, p. 496. — Les — générales en Italie, p. 500. — Décret sur l'organisation des — législatives en Portugal, p. 174. — Les — municipales en Espagne, p. 533.

ELECTORALE. — Réforme — aux Pays-Bas, p. 314.

ELECTORALES. —. La division des circonscriptions — en Danemark, p. 305.

EMEUTE dans le Puy-de-Dôme en 1841, p. 394.

EMPHYTÉOSE en Sicile, p. 81.

EMPIRE. — Le chancelier de l'— Allemand, p. 426-436.

EMPRUNTS D'ETAT. — Les — en droit international par N. E. Politis (analyse) p. 547. — De la capacité requise pour émettre des —, p. 552.

ENTS CHEIDUNGEN DES SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTES *(arrêts du tribunal fédéral)* périodique suisse, analyse, p. 576.

EPARGNE, p. 189. — caisses d' — p. 169.

EPIPHÉNOMÈNES de l'évolution du pouvoir par M. Hauriou, p. 286-289. — Oubli des émotions passées, p. 286-287. — Utilisation de ces émotions, p. 288-289.

ESPAGNE (Chronique politique), p. 529. — Question de Cuba, p. 529. — Les élections municipales, p. 533. — Les Cortès, p. 535. — L'indemnité More, p. 536. — Factorerie de la Rivière d'Or, p. 537. — La production nationale, p. 538. — Commerce extérieur, p. 539.

ESPAGNE. La réaction protectionniste en —, p. 571. — L'esprit nouveau en —, p. 572.

ESPAÑA MODERNA (LA). (*L'Espagne moderne*) périodique espagnol, analyse. — Le Japon et les Philippines, par S. Moret, p. 571. — La réaction protectionniste en Espagne, par G. Rodriguez, p. 571. — L'insurrection de Cuba vis-à-vis des État-Unis, par S. Moret, p. 571. — L'insurrection de Cuba devant la métropole, par S. Moret, p. 572. — L'esprit nouveau en Espagne, par R. Salillas, p. 572.

ESPRIT NOUVEAU (L') — en Espagne, p. 572.

ÉTAT. — Les emprunts d' — en droit international, p. 547. — L' — et le collectivisme, p. 563. — Rapport de l' — avec les autres ordres et institutions de la vie, p. 571. — Responsabilité de l' — à raison des fautes de ses agents, p. 1-31-251-285. — Sa personnalité juridique à l'intérieur et à l'extérieur, p. 373.

ÉTATS-GÉNÉRAUX de 1789. — Le comté d'Eu au moment de la convocation des —, p. 370.

ÉTATS-UNIS. — De la responsabilité du pouvoir fédéral aux — —, p. 437-445. — L'insurrection du Cuba vis-à-vis des —, p. 571.

ETHIQUE. — Les personnes sociales dans l' — de Wundt, p. 570.

ETUDES JURIDIQUES. — La réorganisation des — en France. (Variétés), p. 190, 381.

EU. — Le comté d' — au moment de la convocation des États Généraux de 1789, p. 370.

EUROPE. — La monarchie de Juillet devant l' —, p. 415-425.

EVOLUTION. — Les épiphénomènes de l' — du pouvoir, p. 286-569. — Un livre sur l' — sociale, p. 569.

EXISTENCE. — La lutte pour l' — et ses effets dans l'humanité, p. 365.

EXTERRITORIALITÉ DIPLOMATIQUE. — Voyez le mot *Institut de droit international*.

EXTRÊME-ORIENT. — Droits et devoirs des Français dans les pays d'Orient et d' — p. 362-365.

FACTORERIE de la Rivière d'Or, p. 537.

FAUTES. — De la responsabilité de l'État à raison des — de ses agents, p. 1 et suivantes, p. 251-285.

FÉDÉRAL. — De la responsabilité du pouvoir — aux État-Unis au cas où les États particuliers s'abstiennent de réprimer les délits commis sur leur territoire, p. 437-445.

FINANCES danoises, p. 308.

FONCTIONNAIRES. — V. les mots Mandat et Responsabilité de l'État à raison des fautes de ses agents.

FRANÇAIS. — Droits et devoirs des — dans les pays d'Orient et d'Extrême-Orient, p. 362-365.

FRANCE (chronique politique), p. 290-304. — Harangues politiques, p. 290. — Projet de budget pour 1896, p. 292. — Interpellation sur l'infiltration juive, p. 295. — Voyage de M. Félix Faure à Bordeaux, p. 297. — Réforme des boissons, p. 298. — Projets de décentralisation, p. 300. — Question de Madagascar, p. 303.

GALLES. — Séparation de l'Eglise et de l'Etat dans le pays de —, p. 490.

GAMBETTA plébiscitaire, p. 557.

GENÈVE. — Sanction pénale à la convention de —, p. 579.

GNEIST. — Rodolphe de — (Variétés), p. 582.

GOVERNMENT. — The city — of Philadelphia (le gouvernement municipal de Philadelphie) analyse, p. 350-362.

GOUVERNEMENT. — Les partis politiques dans leurs rapports avec le — de cabinet, p. 201-233. — révolutionnaire, p. 371.

GOUVERNEMENTAL. — Du pouvoir — d'après la Constitution grecque, p. 234-250.

GRAINS. — La protection des —, p. 570.

GRÈCE. — Du pouvoir gouvernemental d'après la constitution grecque, p. 234-250.

GUIZOT. — Troubles et procès politiques sous le cabinet —, p. 393.

ILLUSIONS du sens dans la société, p. 570.

IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES. — Règlement sur les — adopté par l'Institut de droit international, p. 580.

IMPÔT FONCIER. — L'— en Danemark, p. 309.

IMPÔTS. — Augmentation d'— en Norvège, p. 546. — Contentieux des —, p. 10. V. *alcool, sucre, tabac, timbre,* etc. Immunités en matière d'—. Voyez le mot *Institut de droit international.*

INDEMNITÉ Mora. — L'— en Espagne, p. 537.

INDUSTRIELLE. — Législation ouvrière et — aux Pays-Bas, p. 318. — Législation — en Portugal, p. 173.

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. — Session de Cambridge (variétés), p. 577. — Projet de règlement international sur la tutelle des majeurs, p. 578. — Révision de la convention de Berne, p. 578. — Sanction à donner à la convention de Genève, p. 579. — Règlement sur les immunités diplomatiques, p. 580.

INSTRUCTION. — Éducation et — p. 562. — Primaire aux Pays-Bas, p. 319.

INTERDICTION DES PORTS d'un Etat aux navires étrangers pour motifs sanitaires, par M. Grasso, p. 32-47.

INTERNATIONALE (COMMUNAUTÉ), p. 35 et 36.

INVIOLABILITÉ diplomatique. Voyez le mot *Institut de droit international.*

IRISH LAND BILL, p. 493.

IRLANDAISE. — La question —, p. 373.

ITALIE (Chronique politique), p. 500. — Les élections générales, p. 500. — Le discours de la couronne, p. 507. — Les travaux parlementaires depuis le 10 juin, p. 513.

ITALIENS. — Massacres d' — aux Etats-Unis et responsabilité du pouvoir fédéral, p. 442.

JACOBINS. — Les derniers —, p. 370.

JAPON. — Le — et les Philippines, p. 571.

JAVA. — Crise économique à —, p. 322.

LES JÉSUITES en Allemagne, p. 161.

JURIDICAL REVIEW (*Revue juridique*), périodique anglais, analyse, p. 566. — Le Sénat français et sa fonction constitutionnelle par Paul Robiquet, p. 566. — La seconde chambre, par R. W. Macleod Fullarto, p. 567. — La méthode historique et la méthode philosophique dans le droit, par A. Thompson, p. 568.

JURIDICTION. — Immunité de — Voyez le mot *Institut de droit international.*

LÉGISLATION ouvrière et industrielle aux Pays-Bas, p. 318.

LICENCE EN DROIT. — Décret du 1er août 1895, fixant les tarifs des droits à percevoir pour la —, (Variétés), p. 383.

LIBÉRALISME en Hollande, p. 185.

LIQUEURS alcooliques. — Bill contre les —, p. 495.

LITTÉRAIRES. — Œuvres — et artistiques. Union internationale pour leur protection, p. 578.

LOI scandinave sur les relations des deux royaumes de Suède et Norvège (Mellanrikslager), p. 542.

LOIS et projets de lois en Suède, p. 543. — Fiscales aux Pays-Bas, p. 315. — Militaires aux Pays-Bas, p. 317.

LOUIS-PHILIPPE. — Un procès politique eu 1842 et le Gouvernement de — p. 393-425.

LUTTE. — La — pour l'existence et ses effets dans l'humanité par M. Ange Vaccaro (analyse), p. 365.

MADAGASCAR, p. 140-143.

MAJEURS. — Tutelle des — en droit international, p. 578.

MALENTENDU entre Paris et la province, p. 557.

MANDAT. — Le rapport entre le fonctionnaire et l'Etat est-il un — ? p. 22.

MAROC. — Ses démêlés avec les Pays-Bas, p. 323.

MELLANRIKSLAGER (loi sur les relations des deux royaumes scandinaves), p. 542.

MENÉES SOCIALISTES. — Projet de loi contre les — en Allemagne, p. 151-153.

MÉTALLIQUE. — La conversion au Chili, p. 338.

MÉTAYAGE, p. 79.

MÉTHODE. — historique et la — philosophique dans le droit, p. 568.

MÉTIERS. — Les derniers corps de — en France (1776-1791), sens historique de leur institution, p. 369.

MILITAIRE. — La révision — en Suisse, p. 574.

MILITAIRES. — Lois — aux Pays-Bas, p. 317. — Préparatifs — en Norvège, p. 546.

MINISTÈRE. — Chute du — anglais, p. 495. — Le nouveau — anglais, p. 498. — Le — Barros Luco au Chili, p. 334. — Le — Delcassé, p. 131. — Le — hollandais, p. 325. — Le — français des colonies, p. 127. — Le — Mac-Iver au Chili, p. 327. — Situation politique du — en Norvège, p. 544. — Le — Recabarren au Chili, p. 342. — Le nouveau — suédois, p. 544.

MISÈRE. — La question de la —, p. 560. — Questions pénitentiaires : la — et le bagne, p. 561.

MISSION. — La — de M. de Gontaut à Berlin, p. 366.

MONÉTAIRE. — La crise des changes et la question —, p. 475-488. — La question — en Allemagne, p. 163.

MONROË. — La doctrine de —, p. 176, 184.

MUNICIPALES. — Les élections — en Espagne, p. 533.

NÉCROLOGIE. M. Ch. Beudant, p. 191. — Rodolphe de Gneist, p. 582.

NÉERLANDE. — (Voyez Pays-Bas).

NORVÈGE. — (Chronique politique), p. 544. — Question de l'Union — Ministère, p. 544. — Préparatifs militaires. — Augmentation d'impôts. — Extension du droit de vote. — Ministère de coalition, p. 546.

NOUVELLE REVUE. — (Périodique français, analyse), p. 557. — Gambetta plébiscitaire, par G. Cunéo d'Ornano, p. 557. — Le préjugé de sexe, par Mlle Jeanne E. Schmahl, p. 557. — Paris et la province : le malentendu, p. 557. — Valeur, capital, salaire par Paul Deschanel, p. 558. — Questions sociales : la solidarité par Léon Bourgeois, p. 558.

ŒUVRES PIES en Sicile, p. 73.

ORIENT. — Droits et devoirs des Français dans les pays d' — et d'Extrême-Orient p. 362-365.

OUVRIER. — Le livre d'un —, p. 570.

OUVRIÈRE. — Législation — et industrielle aux Pays-Bas, p. 318.

PARLEMENTAIRES. — Les travaux — en Italie depuis le 10 juin, 1895, p. 513.

PARLEMENTARISME. — Le — au Chili, p. 327.

PARTIS POLITIQUES. — Les — dans leurs rapports avec le gouvernement de cabinet, par M. V. Miceli, p. 201-233. — I. — Face juridique de la question, p. 201-202. — II. — Non sincérité des représentations politiques. — Le cabinet n'est jamais que l'instrument d'un parti, p. 202-211. — III. — Contrôle de l'opposition, discipline des partis, p. 211-223. — IV. — Des faux partis politiques, de la tyrannie des bureaux, p. 223-227. — Des crises ministérielles, p. 227-232. — V. Conclusion, p. 233.

PATRONAGE. — Les sociétés par actions, le — et le progrès social, p. 566.

PAUVRES. — Le droit civil et les — p. 569.

PAYS-BAS (chronique politique), p. 314-326. — Réforme électorale, projet du Ministère van Houten, p. 314. — Lois fis-

cales, p. 315. — Waterstaat, p. 316. — Lois militaires, p. 317. — Questions sociales — législation ouvrière et industrielle, p. 318. — Instruction primaire, p. 319. — Nos communes, p. 319. — Nos colonies, p. 321. — Crise économique à Java, p. 322. — Démêlés avec l'Angleterre, p. 322, avec le Venezuéla, avec le Maroc, p. 323. — Traités, p. 323.— Violation de la constitution, p. 325. — Le Ministère, p. 325. — Formation des partis, p. 325.

PAYS SCANDINAVES. (Voyez *Danemark, Suède* et *Norwège*).

PÉNALE (colonisation) p. 147-150.

PÉNITENTIAIRE. Les résolutions votées par le Congrès — international de Paris. (Variétés) p. 374.

PÉNITENTIAIRES. — Questions —, p. 561.

PERSONNALITÉ de l'État. — Double face, p. 2.

PERSONNALITÉ juridique des personnes morales et personnalité juridique de l'État à l'intérieur et à l'extérieur, p. 373.

PEUPLES. — La psychologie des — et l'anthropologie, p. 564.

PHILADELPHIE. — Le gouvernement municipal de —, p. 350-362.

PHILIPPINES. — Les —, et le Japon, p. 571.

PHYSIOCRATE. — Un prince allemand, par M. E. Garçon, p. 85-126.

PLÉBISCITAIRE. — Gambetta — p. 557.

POLICE. — Organisation de la — en Hollande, p. 186.

POLITIQUE. — Un procès — en 1842 et le gouvernement de Louis-Philippe, p. 393-425. — Une thèse de science — à la Sorbonne, p. 584.

POLITIQUES. — Les partis — dans leurs rapports avec le gouvernement de cabinet, p. 201-213.

PORTS. — Interdiction des — pour motifs sanitaires, p. 32.

PORTUGAL (Chronique politique), p. 170-175. — La libération conditionnelle au —, p. 175.

POSTES ET TÉLÉGRAPHES. — Contentieux des —, p. 11.

POUVOIR. — De la responsabilité du — fédéral aux États-Unis au cas où les États particuliers s'abstiennent de réprimer les délits commis sur leur territoire, p 437-445. — Les épiphénomènes de l'évolution du —, p. 286-289.

POUVOIR GOUVERNEMENTAL. — Du — d'après la constitution grecque, par M. S. N. Stoupis, p. 234-250. — Distinction entre le gouvernement et l'administration, p. 234-250. — Des divers privilèges constitutionnels, p. 241-242. — Actes administratifs et actes gouvernementaux, p. 241-248. — Irresponsabilité du souverain, p. 248-249. — Prérogatives de la couronne, p. 249-250.

PRÉSIDENT DU REICHSTAG. — Pouvoirs disciplinaires du —, p. 160.

PRESSE. — Liberté de la — en Hollande, p. 185.

PRIMAIRE. — Instruction — aux Pays-Bas, p. 319.

PRIX. — Les — du comte Rossi à la Faculté de droit, en 1895 (Variétés), p. 381.

PROCÈS. — Un — politique en 1842 et le gouvernement de Louis-Philippe, par H. Doniol, p. 393-425. — Considérations sur le cabinet Soult-Guizot, p. 393. — Une émeute dans le Puy-de-Dôme en 1841, p. 394. — Procès devant la cour d'assises de Riom, p. 397. — La monarchie de juillet devant l'Europe, p. 415. — Théorie de la quasi légitimité, p. 418.

PRODUCTION. — La — nationale de l'Espagne, p. 538.

PROTECTION. — La — des grains en Espagne, p. 570.

PROTECTIONNISTE. — La réaction — en Espagne, p. 571.

PSYCHOLOGIE. — La — des peuples et l'anthropologie, p. 564.

QUARANTAINES, p. 32.

QUASI-LÉGITIMITÉ. — Théorie de la —, sous la monarchie de Juillet, p. 418.

QUESTION argentine. — La — au Chili, p. 345. — La — de Cuba, p. 529. — La — irlandaise, p. 373. — La — ouvrière et la législation, p. 373. — La — de l'Union Scandinave, p. 540, 544.

QUESTIONS SOCIALES (chronique économique), p. 446-475.

REFERENDUM, p. 78.

RÉFORME électorale aux Pays-Bas, p. 314.

RÉORGANISATION. — La — des études juridiques en France. (Variétés), p. 190 et 381.

RÉSOLUTIONS. — Les — votées par le Congrès pénitentiaire international de Paris. (Variétés), p. 374.

RESPONSABILITÉ. — De la — du pouvoir fédéral aux Etats-Unis au cas où les Etats particuliers s'abstiennent de reprimer les délits commis sur leur ter-

ritoire, par Siméon E. Baldwin, p. 437-445. — Caractère fédéral de la constitution américaine, p. 437. — Responsabilité des Etats particuliers au cas de délits commis sur leur territoire, p. 439. — Affaire du Canadien Mac-Léod, p. 441. — Massacres d'Italiens à la Nouvelle-Orléans, p. 442. — Double allégeance des sujets américains, p. 444. — De la *lex ferenda* à propos de la responsabilité fédérale vis-à-vis des puissances étrangères, p. 445.

RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT à raison des fautes de ses agents, par L. Michoud (suite), p. 1-31; p. 251-285. — Personne privée dans la gestion du domaine privé; personne publique dans la gestion du domaine public; compétence judiciaire dans le premier cas, administrative dans le deuxième, p. 1-15. — Application, p. 5-13. — Critérium proposé, actes de pure gestion et de puissance publique, p. 15 et s. — Organes et préposés, p. 18. Objections, p. 20. — Doctrine et jurisprudence, p. 23. — Responsabilité pénale, p. 31. — Responsabilité à raison des actes d'autorité, p. 251. — Confusion faite par certains auteurs, p. 251. — Responsabilité du pouvoir législatif, p. 253. — Du pouvoir gouvernemental, p. 255. — Du pouvoir administratif, p. 257. — De l'autorité judiciaire, p. 258. — L'irresponsabilité dans la jurisprudence, p. 260. — Divers systèmes admettant la responsabilité de l'Etat, se basant sur le droit privé, p. 263, — sur le droit public, p. 266. — Lois étrangères, p. 276. — De la *lex ferenda*, 278. — Conclusion, p. 284.

REVISTA DE DERECHO Y DE SOCIOLOGIA (*Revue de droit et de sociologie*, périodique espagnol, analyse), p. 569. — La loi internationale, par Joaquin F. Prida, p. 569. — Un livre sur l'évolution sociale, par Gumersindo de Azcarate, p. 569. — Les bases pour la réforme des tribunaux, par Juan Bances, p. 569. — Le droit civil et les pauvres, par A. Menger, p. 569. — Les personnes sociales dans l'Ethique de Wundt, par F. Giner, p. 570. — Le livre d'un ouvrier, par Juan Uña y Sarthou, p. 570. — Illusions du sens dans la société, par Gumplowicz, p. 570. — Idée du droit international privé, par A. de Bustamante.

REVISTA general de Legislacion y jurisprudencia (*Revue générale de législation et de jurisprudence*, périodique espagnol analyse), p. 372. — La sociologie et le droit criminel, par P. Dorado, p. 372. — Biographie de D. Manuel Cortina, par Enrique Ucelay, p. 372. — Le socialisme et l'anarchisme dans leurs rapports avec la criminalité et les causes économiques et sociales de celles-ci, par Manuel Gil Maestre, p. 372. — Biographie de D. Joaquin Francisco Pacheco, par Francisco de Asis Pacheco, p. 372. — De la personnalité juridique des personnes morales et de la personnalité juridique de l'Etat à l'intérieur et à l'extérieur, par P. Fiore, p. 373. — La question irlandaise, par G. de Azcarate, p 373. — La question ouvrière et la législation, par Adolfo Buylla y G. Alegre, p. 373. Biographie de D. Antonio Aparisi et Guijarro, par Francisco de P. Quereda, p. 373.

RÉVOLUTION. — Les biens du clergé et la —, p. 370. — Un village pendant la —, p. 370.

RÉVOLUTION FRANÇAISE. — La — — (périodique français, analyse), p. 368. — — La conversion du comte d'Antraigues, par Edme Champion, p. 368. — Les derniers corps de métiers en France (1776-1791), par H. Monin, p. 369. — Les derniers Jacobins, par F.-A. Aulard, p. 370. — Les biens du clergé et la Révolution, par Edme Champion, p. 370. — Un village pendant la —: Cordes, chef-lieu de canton du Tarn, par Charles Portal, p. 370. — Le comté d'Eu au moment de la convocation des Etats-Généraux de 1789, par F. Clérembray, p. 370. — Les causes du 18 brumaire, par F.-A. Aulard, p. 371. — Bonaparte et les poignards des Cinq-Cents, par F.-A. Aulard, p. 371. — Le gouvernement révolutionnaire, par F.-A. Aulard, p. 371.

REVUE BLEUE (périodique français, analyse), p. 559. — Les élections à la Guyane, par Paul Mimande, p. 559. — La question de la misère, par Maurice Spronck, p. 560. — La société contemporaine. Le noble, par de Rivalière, p. 560. — Questions pénitentiaires : la misère et le bagne, par Paul Mimande, p. 561.

REVUE DES DEUX-MONDES (périodique français, analyse), p. 562. — Après une visite au Vatican, par F. Brunetière, p. 562. — Education et instruction, par F. Brunetière, p. 562. — Le règne de l'argent. Les grandes compagnies. L'Etat et le collectivisme, par A. Leroy-Beaulieu, p. 563. — La psychologie des peuples et l'anthropologie, par A. Fouillée, p. 564. — La moralité de la doctrine évolutive, par F. Brunetière, p. 565. — Le règne de l'argent. Les sociétés par actions, le patronage et le progrès social, par A. Leroy-Beaulieu, p. 566.

REVUE HISTORIQUE VAUDOISE (périodique suisse, analyse). — Les premiers jours de l'expédition du Valais en 1798, par M. E. Mottas, p. 575. — Le pays de Vaud sous le régime bernois, par M. Maillefer, p. 575.

RIVIÈRE D'OR. — La factorerie de la —, p. 537.

RIKSDAG suédois. — Clôture du —, p. 540.

SANITAIRES. — Conférences, p. 44.

SCANDINAVE. — Question de l'Union —, p. 540.

SCANDINAVES. — Pays — (Voyez *Danemark, Suède* et *Norvège*).

SCIENCE politique. — Thèse de — à la Sorbonne, p. 584.

SECONDE CHAMBRE. — La — en Angleterre, p. 567.

SÉNAT FRANÇAIS. — Le — et sa fonction constitutionnelle, p. 566.

SÉPARATION de l'Eglise et de l'Etat dans le pays de Galles (Established Church Wales bill), p. 490.

SERVICE PUBLIC. — Dommage causé dans l'accomplissement d'un —, p. 5.

SEXE. — Le préjugé de —, p. 557.

SICILE (CONDITIONS ÉCONOMIQUES DE LA —), par M. Diodato-Lioy, p. 70-84.

SOCIALES. — Questions —, p. 446-475.

SOCIALISME. — Le — et l'anarchisme dans les rapports avec la criminalité et les causes économiques et sociales de celles-ci, p. 372.

SOCIALISTE. — V. Menées.

SOCIÉTÉ. — La — contemporaine. Le Noble, p. 560.

SOCIÉTÉS COOPÉRATIVES. — de crédit, p. 188. — en Prusse, p. 166.

SOCIÉTÉS PAR ACTIONS. — Les — le patronage et le progrès social, p. 566.

SOCIOLOGIE. — La — et le droit criminel, p. 372.

SOLIDARITÉ (questions sociales), p. 558.

SOUVERAINETÉ. — Actes accomplis en vertu de la pure —, p. 15.

STYLE DES DOCUMENTS LÉGISLATIFS en Hollande, p. 186.

SUCRE. — Impôt sur le — en Allemagne, p. 164.

SUÈDE. (Chronique politique), p. 540. — Clôture du Riksdag. Fonds spéciaux, p. 540. — Loi sur les relations des deux royaumes (Mellanrikslager), p. 542. — Lois et projets de loi, p. 543. — Changement de ministère, p. 544.

SUISSE. — La — jugée par un Américain, p. 572. — L'assurance obligatoire en —; La révision militaire en —, p. 574.

SYNDICATS AGRICOLES, p. 188.

TABAC. — Impôt sur le — en Allemagne, p. 157.

TIMBRE. — Loi prussienne sur le —, p. 166.

TRAITÉS du royaume des Pays-Bas, p. 323.

TRAVAIL. — Bill relatif au — dans les fabriques et dans les ateliers, p. 492.

TRIBUNAL fédéral suisse, p. 576.

TRIBUNAUX. — Les bases pour la réforme de l'organisation des — p. 569.

TUTELLE des majeurs en droit international, p. 578.

UNION SCANDINAVE. — Questions de l' —, p. 540.

VAGABONDAGE ET MENDICITÉ, p. 185.

VALAIS. — Les premiers jours de l'expédition du — en 1798, p. 575.

VALEUR. — Capital, salaire, p. 558.

VATICAN. — Après une visite au — par F. Brunetière, p. 562.

VAUD. — Le pays de — sous le régime bernois, p. 575.

VÉNÉZUELA. — Ses démêlés avec les Pays-Bas, p. 323.

VILLAGE. — Un — pendant la Révolution, p. 370.

VIOLATION de la constitution des Pays-Bas, p. 325.

VOTE. — Extension du droit de — en Norvège, p. 546.

WATERSTAAT aux Pays-Bas, p. 316.

ZEITSCHRIFT FÜR SCHWEIZERISCHE STATISTIK. — (*Journal de statistique Suisse*) périodique suisse, analyse, p. 574. — Les citoyens suisses domiciliés en France, en Allemagne et en Autriche-Hongrie, p. 574.

ZEITSCHRIFT FÜR SCHWEIZER STRAFRECHT. (*Revue pénale suisse*) périodique suisse, analyse, p. 575.

IMPRIMERIE LEMALE ET Cie, HAVRE

Chili : M. le prof. LETELIER (Univ. de Santiago).

Canada : JETTÉ, cons. à la Cour sup. de Montréal ; C. de LORIMIER, cons. à la Cour sup. de Joliette ; MM. les prof. E. LAFLEUR (Univ. Mc. Gill, à Montréal); P. LAFONTAINE (Univ. Laval, à Montréal); LEMIEUX, av. à Montréal.

Egypte : M. TESTOUD, direct. de l'Ecole de droit du Caire.

Espagne : MM. les prof. TORRÈS-CAMPOS, VIDA (Univ. de Grenade); de BUSTAMENTE, CESPÉDÈS, CARBONEL y RUIZ (Univ. de la Havane); CARBONELL Y RUIZ (Ramon I), dir. de la Revista general de derecho ; de AZCARATE, GINER DE LOS RIOS, MOREL y REMISA, (Univ. de Madrid); BUYLLA, POSADA, SELA (Univ. d'Oviedo); DORADO, GIL y ROBLÈS (Univ. de Salamanque); M. ALTAMIRA, secrét. du musée pédagogique de Madrid; SELVA, doct. en dr., official au Conseil d'Etat; SANZ y ESCARTIN.

Etats-Unis : MM. les prof. DABNEY (Univ. du Texas, à Austin); ADAMS (Univ. JOHN HOPKINS, à Baltimore); BUSHNELL-HART, J.-B. THAYER, TAUSSIG (Univ. Harvard à Cambridge); BALDWIN (Univ. de Yale, à New-Haven); BLACKMAR (Univ. du Kansas, à Lawrence); WESTEL, W. WILLOUGHBY (Univ. de Leland Stanford, à Palo Alto, Californie); Woodrow-WILSON (College of New Jersey, à Princeton); COHN (Columbia College, à New-York); FALKNER, JAMES, ROBINSON, THORPE (Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie); G. WILSON (Univ. de Brown, à Providence); CLARK, ROSS (Univ. de Stanford, à San-Francisco); W. F. WILLOUGHBY, expert statisticien du département du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs STOUPIS, STREIT ; MM. les agrégés CALLISPÉRIS, G. STREIT (Univ. d'Athènes).

Hollande : MM. les prof. de HARTOG (Univ. d'Amsterdam); VAN DER LITH, OPPENHEIM (Univ. de Leyde); de LOUTER (Univ. d'Utrecht); M. PLEMP VAN DUIVELAND, doct. en droit, à Rotterdam; H. VERKOUTEREN, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. LUZZATI, ancien ministre des finances; SALANDRA, sous-secrét. d'Etat; BRUNIALTI, PALMA, conseill. d'Etat; PIERANTONI, sénateur; MM. les prof. GEMMA, ROSSI (Univ. de Bologne); PALUMBO, RANELETTI (Univ. de Camerino); SITTA (Univ. de Ferrare); DALLA VOLTA (Inst. des sciences soc. de Florence); BIGLIATI, GRASSO, WAUTRAIN-CAVAGNARI (Univ. de Gênes); MACRI (Univ. de Messine); MORELLI (Univ. de Modène); ALIMENA, ARCOLEO, BOVIO, CONTUZZI, P. FIORE, DIODATO LIOY, MIRAGLIA, NITTI, SCADUTO (Univ. de Naples); LORIA (Univ. de Padoue); PATERNOSTRO, ORLANDO, SCHIATTARELLA (Univ. de Palerme); TOMMASSINI (Univ. de Parme); LONGO, MINGUZZI (Univ. de Pavie); MICELI, (Univ. de Pérouse); ANZILOTTI (Univ. de Pise); MOSCA, (Univ. de Rome); DEMURTAS-ZICHINA (Univ. de Sassari); LEPORINI, ZANICHELLI (Univ. de Sienne); BRUSA, CARLE, FUSINATO (Univ. de Turin); GRAMANTIERI (Univ. d'Urbino).

Japon : M. les prof. Y. HOZUMI, REVON (Univ. de Tokio).

Norvège : M. le prof. ASCHEHOUG (Univ. de Christiania).

Portugal : MM. TAVARÈS de MEDEIROS, de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; REIS DAMASO, publiciste ; M. le prof. G. PEDROSA (Univ. de Coïmbre).

Roumanie : Mlle SARMISA BILCESCO, docteur en droit; M. MARGHILOMAN, min. de la justice ; MM. les prof. DISSESCU, URSEANU (Univ. de Bucarest).

Russie : MM. les prof. comte KAMAROWSKI, TARASSOW (Univ. de Moscou); IVANOWSKI, de RENNENKAMPF (Univ. d'Odessa); de VÉDROV (Univ. de Saint-Pétersbourg); SIGEL (Univ. de Varsovie); ISSAIEV (lyc. impér. de Saint-Pétersbourg); M. KOVALEVSKI, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. ASK, HAMILTON (Univ. de Lund).

Suisse : M. DROZ, anc. prés. de la Confédération, MM. les prof. HILTY, ROSSEL (Univ. de Berne); BRIDEL, BROCHER de la FLÉCHÈRE (Univ. de Genève); BERNEY (Univ. de Lausanne); MM. BORGEAUD, COMBOTHECRA, doct. en droit.

Turquie : MM. BARDAUT, NICOLOPOULO, VEGLERIS, avocats à Constantinople; PHOTIADÈS avocat à Smyrne.

Secrétaires de la Rédaction : J. LAMEIRE, A. DE LAPRADELLE, docteurs en droit.

LA REVUE
du Droit Public et de la Science Politique
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

PARAIT TOUS LES DEUX MOIS

Par fascicules grand in-8° de 180 à 200 pages environ

ELLE COMPREND DANS CHAQUE NUMÉRO :

1° des **articles de fond** sur les questions d'organisation constitutionnelle et politique, de science financière, de législation sociale, de droit international, de droit administratif, de législation coloniale, d'organisation judiciaire, etc.

2° des **chroniques** politiques, économiques, financières, internationales, coloniales, etc., pour la France et l'Etranger.

3° des **comptes rendus** critiques de tous les ouvrages touchant au droit public et à la science politique.

4° des **analyses détaillées des articles les plus importants parus dans les Revues françaises et étrangères.**

5° des **variétés** (notes, observations, documents, faits rentrant dans son programme).

6° l'indication et l'analyse des **lois, décrets** et documents officiels de toute nature.

7° la **bibliographie** complète de toutes les publications touchant au droit public et à la science politique.

S'ADRESSER POUR LA RÉDACTION ET L'ADMINISTRATION

20, rue Soufflot, PARIS

ABONNEMENT ANNUEL :

France . . . . . **20** fr. | Union Postale . . . . . **22 fr. 50.**

LA LIVRAISON . . . . . **4** fr.

PRIX DES TIRAGES A PART

8 PAGES AVEC COUVERTURE		16 PAGES AVEC COUVERTURE	
100 exemplaires	**20** fr.	100 exemplaires	**28** fr.
Par 50, en plus	**5** fr.	Par 50, en plus	**8** fr.

SIMPLES EXTRAITS

Feuilles de 16 pages sur le tirage sans pagination spéciale et avec la couverture de la Revue . . . . . **5** fr. le 100

LES PROCHAINS NUMÉROS CONTIENDRONT LES ARTICLES SUIVANTS :

Gumplowickz, *Le droit public et sa littérature en Autriche.* — **Bovio**, *Les fonctions de l'Etat.* — **Brémond**, *Les actes de gouvernement.* — **Hauriou**, *Le domaine public comme domaine de propriété.* — **Morizot-Thibaut**, *Du premier essai de la division des pouvoirs en France.* — **Ockzapowski**, *Le vieux libéralisme et sa philosophie politique.* — **Posada**, *La fonction administrative de l'Etat.* — **Lœning**, *La police en Prusse.*

IMP. NOIZETTE ET Cie 8, RUE CAMPAGNE-PREMIÈRE, PARIS.

APR 29 1905